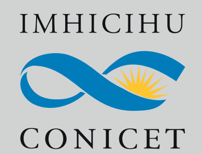
Sonia Vidal-Koppmann
(compiladora)

DINÁMICA SOCIO-ESPACIAL DE REGIONES METROPOLITANAS

Claves para el análisis de un fenómeno complejo



IMHICIHU
CONICET

DINÁMICA SOCIO-ESPACIAL DE REGIONES METROPOLITANAS

CLAVES PARA EL ANÁLISIS DE UN FENÓMENO COMPLEJO

Sonia Vidal-Koppmann
(Compiladora)

DINÁMICA SOCIO-ESPACIAL DE REGIONES METROPOLITANAS

CLAVES PARA EL ANÁLISIS DE UN FENÓMENO COMPLEJO



Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
2018

Dinámica socio-espacial de regiones metropolitanas : claves para el análisis de un fenómeno complejo / Sonia Vidal Koppmann ... [et al.] ; contribuciones de Mariela Paula Díaz ; María Eugenia Goicoechea ; compilado por Sonia Vidal Koppmann. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IMHICIHU - Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, 2018.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-4934-03-1

1. Ordenamiento Territorial. 2. Desarrollo Urbano. 3. Desarrollo Sustentable. I. Vidal Koppmann, Sonia II. Díaz, Mariela Paula, colab. III. Goicoechea, María Eugenia, colab. IV. Vidal Koppmann, Sonia, comp.
CDD 711

Diseño y diagramación: Juan Pablo Lavagnino

Diseño de tapa: Clara Koppmann

Las opiniones expresadas en los trabajos publicados en esta obra son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET)
Saavedra 15, 5to. piso
C1083ACA Buenos Aires, Argentina
Tel.: 4953-2042/8548 • imhicihu@conicet.gov.ar

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

imhicihu@conicet.gov.ar

ISBN 978-987-4934-03-1

Agradecimientos

La producción de este libro ha sido posible mediante el financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas otorgado al Proyecto PIP 0325 y del FONCYT (Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica) a través del subsidio al PICT 2016-3351.

Sin embargo, más allá del aporte financiero que ha facilitado su edición, debo señalar a un conjunto de destacados investigadores y profesionales sin cuya colaboración hubiera sido imposible alcanzar este resultado.

En primer lugar, deseo agradecer al Comité Científico internacional y nacional que con total generosidad aceptó inmediatamente esta tarea. El apoyo de los Dres. Luis Felipe Cabrales Barajas (Universidad de Guadalajara, México), Arturo Orellana Ossandón (Pontificia Universidad Católica, Chile), Georgina Isunza Vizuet (Instituto Politécnico Nacional, México), Ana María Liberali (Universidad de Buenos Aires, Argentina) y Lidia Soria (Universidad Nacional de Luján, Argentina), que han participado con entusiasmo y con quienes en reiteradas ocasiones hemos podido debatir sobre las cuestiones tratadas.

En segundo lugar, tengo que destacar la rigurosa actividad de revisión técnica brindada por las Dras. María Eugenia Goicoechea y Mariela Paula Díaz, cuyas biografías científico-académicas se enlazan al desarrollo del presente proyecto y de otros anteriores, por los que transitaron primero como becarias y luego como investigadoras en formación.

En tercer término, va mi agradecimiento al editor Juan Pablo Lavagnino, responsable de la cuidada edición de este trabajo; y a Clara Koppmann, quien generosamente colaboró con el diseño de tapa. Ambos han aportado ideas y sugerencias que le agregaron valor al producto final.

Finalmente, deseo agradecer a las autoridades del Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET) por

generar las condiciones apropiadas para llevar a cabo nuestras cotidianas tareas de investigación en un ámbito de compañerismo y de cordial intercambio de ideas.

En nombre del Grupo de Estudios Metropolitanos, a todos nuestro sincero reconocimiento.

PRÓLOGO

Las regiones metropolitanas y sus transformaciones socio-espaciales en las décadas recientes han sido objeto de estudio de numerosos trabajos, y los avances en el conocimiento de las mismas no se agotan, sino que, por el contrario, van mostrando nuevos aspectos que merecen ser investigados.

Este es el caso del presente libro, que pretende dar continuidad a las investigaciones sobre la región metropolitana de Buenos Aires, analizada desde hace más de diez años por todos los autores que participan en este proyecto, y que en su mayoría forman parte del Grupo de Estudios Metropolitanos del Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET).

Los resultados de nuestras investigaciones expuestos en esta obra, son fruto de los aportes de dos proyectos plurianuales financiados por el CONICET y otros dos patrocinados por la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. Esta sucesión de proyectos ha permitido consolidar y profundizar la línea de investigaciones socio-territoriales metropolitanas; y al mismo tiempo, agrandar el equipo de trabajo integrando becarios, investigadores de universidades nacionales y de otras universidades de Latinoamérica (Brasil, Chile, México y Venezuela).

La continuación de los estudios sobre la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) ha sido abordada desde dos perspectivas contrapuestas: las lógicas de producción social del espacio y las lógicas del capital sobre la expansión urbana.

Estas cuestiones son tratadas en las dos primeras partes del libro en donde se cruzan la temática de las desigualdades urbanas y el derecho a la ciudad, con los emprendimientos privados de gran envergadura que intentan prolongar las periferias, sin existir un ordenamiento territorial planificado.

No son ajenos a estos procesos los conflictos sociales y ambientales tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en los municipios que conforman su área de influencia. Por este motivo, el lector podrá encontrar similitudes y puntos de convergencia en los casos analizados. La concentra-

ción de emprendimientos comerciales en el centro de Lomas de Zamora, las centralidades emergentes en la periferia y los procesos de renovación de la zona sur de Buenos Aires se prestan para una lectura comparada.

De tal forma, la descripción sobre las políticas habitacionales y las luchas por el acceso al hábitat, se entrelazan con situaciones afines en Santiago de Chile. En este sentido, nos pareció interesante contrastar una misma problemática en dos regiones metropolitanas de países vecinos, que han tenido un derrotero similar en lo que respecta al contexto socio-económico y político. Y por otra parte, los ejemplos mencionados muestran una arista de fragilidad ambiental que los asocia con los "paisajes diferenciados" que se describen en los capítulos referidos al partido de Quilmes.

Otro aspecto encarado en investigaciones anteriores, que merecía seguir profundizándose, es la relación de la movilidad inter e intra-urbana con los procesos de expansión y transformación; por ello, en la tercera parte del libro se han dedicado dos capítulos a su tratamiento.

Por un lado, se abordó la temática de las transformaciones focalizada en la actividad logística de la región; y por otro, se incorporó la cuestión de la movilidad pensada como parte indisociable del derecho a la ciudad.

Asimismo, no podían soslayarse dos preguntas claves: ¿se replican estos procesos en otras metrópolis de nuestro país? ¿a diferente escala se observan fenómenos similares?

Estas consideraciones nos llevaron a incluir en la cuarta y última parte dos casos en el norte del país: las áreas metropolitanas de Salta y de San Salvador de Jujuy. Con fuertes similitudes en su crecimiento y expansión, en ambas emergen transformaciones socio-espaciales que forzosamente nos obligan a compararlas con la región metropolitana y hablar de un efecto de réplica.

En síntesis, trabajar sobre las mutaciones sociales y territoriales con una mirada interdisciplinar es algo así como ir ensamblando piezas de un gran rompecabezas, que difícilmente podrá completarse en su totalidad. Por eso en este libro solo hemos pretendido avanzar con algunos aportes y seguir la traza de una línea de investigación que se va bifurcando a medida que la recorremos y profundizamos y que al igual que las regiones metropolitanas, parecería no tener límites.

Sonia Vidal-Koppmann

PARTE I

LÓGICAS DE PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT

LAS POLÍTICAS HABITACIONALES EN LA ZONA SUR DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: TRAYECTORIA NORMATIVA DEL ACTUAL PROCESO DE REURBANIZACIÓN DE LA VILLA 20

Mariela Paula Diaz
UBA / IMHICIHU-CONICET
madidip@gmail.com

Introducción

La tendencia demográfica general de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se mantiene prácticamente estable desde 1940, mientras que la población residente en villas se triplicó desde 1991 a un ritmo continuo de 5000 nuevos habitantes por año[1]. La zona más dinámica se emplaza en el sur de la ciudad, especialmente en la Comuna 8 que se destaca por poseer la mayor población residente en villas (el 32,9%), superando ampliamente a la población que habita en villas en el conjunto de la ciudad (5,7%) (Rodríguez, *et al.*, 2017; Cravino, 2015).

El barrio de Villa Lugano, perteneciente a la Comuna 8 (junto con Villa Soldati y Villa Riachuelo) contiene cuatro de las veintitrés villas existentes en la ciudad. Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, la Villa 20 es la cuarta más poblada[2] y junto con la 15 concentran la mitad de la población en villas de la zona sur (Cosacov *et al.*, 2011). Asimismo, a diferencia de otras villas de la Comuna, la Villa 20 cuenta con una Ley de Reurbanización propia (Nº1770/2005)[3]. No obstante, tardó once años en reglamentarse. En noviembre de 2016 se votó en la

[1] Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060, 2009.
[2] En primer lugar se encuentra la Villa 21-24 con 29.782 habitantes, luego la 31 y 31 bis (29.942 habitantes), en tercer lugar la Villa 1-11-14 (25.973 habitantes), le sigue la Villa 20 con19.195 habitantes y, por último, en quinto lugar se sitúa la Villa 15 con 15.568 habitantes.
[3] Las organizaciones de base territorial utilizan la noción de reurbanización en lugar de urbanización como forma de reconocer los procesos previos de producción social del hábitat. De este modo, la ley estaría legitimando este proceso previo (CESBA, 2017).

Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (en segunda lectura) la Ley Nº 5705 de Reurbanización, Zonificación e Integración Socio-urbana que establecía sus criterios. Esta Ley se enmarca en el Plan Maestro para la Comuna 8 (2014) que sigue los lineamientos dispuestos en el Plan urbano Ambiental y su Modelo Territorial. Este último comprende a su vez la creación del Distrito del Deporte y de la Villa Olímpica.

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas habitacionales que el Estado impulsó en las villas de CABA, con especial énfasis en la Villa 20 desde la apertura democrática del país (1984) hasta el año 2017. Con esta finalidad, se pretende analizar el rol de la intervención estatal de manera longitudinal y su relación con el hábitat popular, haciendo especial hincapié en la normativa y regulación urbana. Esto último como marco de referencia para comprender las continuidades y/o rupturas presentes en la actual Ley de Reurbanización de la Villa 20 con fines de radicación definitiva.

De esta manera, se abordará la relación entre la intervención estatal en el periodo neoliberal -representante de un capitalismo latinoamericano dependiente– y las organizaciones sociales villeras a partir de las siguientes preguntas-problema: ¿Qué efectos tuvieron las demandas históricas de las organizaciones villeras en las políticas habitacionales desarrolladas en el periodo propuesto? ¿Qué diferencias pueden establecerse entre la ideología neoliberal y el neoliberalismo realmente existente? ¿Qué vínculos a lo largo de la historia estableció el Estado-a partir de sus normativas y regulaciones– con las condiciones habitacionales de los sectores populares? ¿Qué limitaciones y potencialidades tuvieron las políticas habitacionales respecto al ejercicio del derecho a la ciudad en el plano formal y en la realidad concreta?

Para llevar a cabo esta propuesta se adoptó una estrategia metodológica cualitativa, incorporando datos de fuentes primarias y secundarias. Se llevó a cabo un análisis exhaustivo de diversas normativas tales como leyes (y las versiones taquigráficas de las audiencias públicas), decretos, y cuestiones referidas en el Código de Planeamiento Urbano (CPU) en el marco de la recopilación de antecedentes sobre el tema. Por último, se realizaron entrevistas semi-estructuradas en profundidad a informantes–clave, es decir, a referentes del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC) y de la Villa 20. Además se efectuó una observación

no participante a partir de las visitas guiadas efectuadas por el IVC[4] y por un referente de la Villa 20 en el marco de una cátedra de la FADU-UBA[5] en el área de estudio.

Referencias teóricas

La producción de ciudad permite abordar el estudio de la dinámica urbana que incluye dos dimensiones: el hábitat o configuración territorial y el habitar (Lefebvre, 1978). Esta última refiere a los diversos modos de habitar la ciudad y de apropiación, los cuales se efectivizan mediante las prácticas cotidianas que permiten satisfacer necesidades sociales (Vershambre, 2005; Stébé *et al.*, 2011; Lefebvre, 1978; Harvey, 2007). Al mismo tiempo, la forma histórica que adquiere la apropiación urbana es una consecuencia o un efecto de la interacción compleja y contradictoria de las diferentes lógicas descriptas donde subyacen disputas y luchas en torno al derecho a la ciudad (Rodríguez *et al.*, 2016; Diaz, 2016).

En el caso de la lógica de la necesidad, cabe aclarar que sus diversas manifestaciones de apropiación urbana forman parte de las estrategias familiares de reproducción en un contexto estructural que las condicionan (Duhau, 2003; Dureau, 2004; Di Virgilio, 2007). Esta lógica de construir ciudad se expresa esquemáticamente en las distintas modalidades de ocupación del suelo del hábitat popular, que va desde la ocupación directa (ocupación de tierra pública o privada, alentada por el Estado o no) hasta el acceso mercantilizado mediante el mercado informal del suelo, denominado *urbanización pirata*, entre otras (Cravino, 2012; Jaramillo, 2012; Rodríguez, 2005).

En sintonía con lo planteado por Jaramillo (1993, 2012) y Topalov (1979), las dificultades para proveer de vivienda a toda la población a través de la producción capitalista de vivienda no sólo atañen a los países periféricos. En todos los países capitalistas, incluidos los países centrales,

[4] Con el IVC se realizaron dos recorridos en Villa 20. Uno en marzo de 2017 como miembro del Workshop Internacional ¿Urban Voids? Buenos Aires-Hamburg organizado por la HafenCity University Hamburg (Alemania) y el Centro Estudios del Hábitat y la Vivienda de la FADU-UBA (a cargo de la Arq. Alicia Gerscovish). Y en abril de 2018 se desarrolló una visita guida en el predio Papa Francisco donde se están construyendo las viviendas sociales en el marco de Ley.
[5] Taller Libre de Proyecto Social.

esto se manifiesta como un problema. Lo particular de América Latina parece ser la criticidad del mismo y, desde luego algunas de sus manifestaciones como es la autoconstrucción.

Para el estudio de las políticas públicas habitacionales hay elementos de análisis que se consideran sustantivos. Entre ellos, siguiendo a Oszlak y O´ Donnell (1981), el contexto social y político de la toma de posición de los actores estales como no estatales ya que permite comprender el ciclo vital entre la problematización social de una necesidad (que la convierten en una *cuestión*) y su posterior *resolución*. Esta *cuestión* puede ser iniciada por el Estado o por otros sectores sociales provenientes de la sociedad civil. Pero una vez que el Estado toma posición frente al mismo y la convierte en agenda pública, la implementación de la política suele generar repercusiones horizontales– tomas y reajustes de posición de otras unidades– y verticales al interior de la burocracia estatal, mediante la creación de aparatos burocráticos o adjudicación de nuevas funciones a organismos preexistentes que generan una superposición de funciones con otras burocracias en la resolución de la *cuestión*. De aquí se desprende la importancia de analizar una política habitacional en su contexto histórico y, a su vez, de desnaturalizar el concepto de necesidades sociales como algo dado en tanto construcción social.

Por su parte, los conflictos internos y la constante diferenciación al interior del Estado da cuenta de la falta de homogeneidad y coherencia interna. Al mismo tiempo, la toma de posición por parte del Estado frente a la *cuestión* genera respuestas por parte de diferentes sectores de la sociedad civil. Esta interacción constante, en tanto relaciones de fuerza que subyace a todo proceso sociohistórico, tiene un impacto en la construcción y en la posible redefinición de la *cuestión* como en su *resolución* por parte del Estado. De este modo, se destaca la capacidad de influencia que pueden tener las organizaciones de base para redefinir el conflicto, (re) orientar la política o la normativa (Zapata *et al*., 2018).

Como señaló Oszlak (2007) una misma *cuestión* puede ser afrontada a través del tiempo mediantes distintos tipos de políticas o cursos de acción. Esto último lo vincula a la interacción o relación de fuerza entre el Estado y la sociedad civil que apunta a decidir cómo se distribuyen la gestión de lo público, los recursos del poder y el excedente social. Es decir, "de qué debe ocuparse el Estado; cuánto le cuesta a quién, y por último, quién de-

cide de qué hay que ocuparse, quién gana y quién pierde" respectivamente (Oszlak, 2017: 3).

De este modo, a través del estudio de las políticas públicas se analiza el rol de un Estado latinoamericano dependiente en la resolución de los conflictos socio urbanos en la arena institucional. En este sentido, el Estado es definido como relación social, correlación de fuerzas y relación de dominación (García Linera, 2011). En fin, el Estado genera modalidades específicas de resolución del problema de la vivienda y el hábitat (a través de políticas, normativas, programas, planes y proyectos) que expresan la correlación de fuerzas en cada periodo (Rodríguez, 2005). En otras palabras, el contenido del derecho a la ciudad es el eje de la disputa que subyace a toda construcción de la cuestión y al tipo de resolución propuesta.

A partir de la década de 1970 comienza a asentarse una reestructuración denominada globalización neoliberal (que tiene su correlato en la construcción de la *ciudad neoliberal*) considerada como una nueva fase de la mundialización del capitalismo que implicó transformaciones a nivel económico, político, cultural e ideológico (Amín, 2003; Harvey, 2010; Pradilla Cobos, 2010). En el plano económico, el neoliberalismo defiende la *mano invisible del mercado*; en este sentido las libertades de mercado (así como la desregulación estatal) y la mercantilización de todo lo existente se convertirían en un mecanismo para arribar al bien común en oposición a un intervencionismo estatal activo. No obstante, el *laisser faire* es también una forma de regulación/intervención del Estado, una política deliberada y no una expresión automática y espontánea de hechos económicos (Crehan, 2004).

Es así que el Estado ejerce una función subsidiaria, promotora, acondicionadora y/o generadora de las condiciones de valorización del territorio (De Mattos, 2002). Recuperando las nociones de Harvey (2004), el Estado bajo el modelo de acumulación neoliberal se convirtió no sólo en garante de la acumulación por explotación sino también de la acumulación por desposesión. De esta manera, se despojó a la clase trabajadora y a los sectores populares de las condiciones materiales que hacen al *Derecho a la Ciudad* (Lefebvre, 1969). Hay que agregar que esta *desposesión* de los sectores populares tiene también un anclaje estructural que se vincula con la contradicción principal de las urbanizaciones capitalistas entre la so-

cialización de las fuerzas productivas y su apropiación privada[6] (Topalov, 1979; Lefebvre, 1978; Harvey, 2007)

Por este motivo, se torna crucial analizar la forma que adopta el neoliberalismo realmente existente (Brenner *et al.*, 2002) en un país latinoamericano como es la Argentina, en tanto se presentan tensiones y contradicciones entre la teoría neoliberal y la pragmática de la neoliberalización (Harvey, 2007). Respecto a este último planteo, Harvey (2007) explica cómo la neoliberalización en los países periféricos o dependientes forjó nuevas estructuras de intervención estatal, como por ejemplo la creación de infraestructuras que generaron a su vez un clima óptimo para los negocios.

Villa 20: historia barrial y situación socio urbana actual

Desarrollo histórico

En las villas de la ciudad, y con posterioridad en los asentamientos informales[7] prima la autoproducción (por el control en el proceso productivo). Esta expresa las características del hábitat popular así como una estrategia de acceso al hábitat específica de la urbanización latinoamericana dependiente bajo la lógica de la necesidad.

El surgimiento de las villas en la ciudad de Buenos Aires estuvo ligado con la implantación del modelo de sustitución de importaciones y la crisis del modelo agro-exportador hacia la década de 1930[8]. La población del Área Metropolitana de Buenos Aires creció a un ritmo acelerado, debido principalmente a la migración desde el interior del país. Desde la década

[6] Cada capital privado busca la máxima ganancia (sobreganancia) de localización que se fija en forma de renta, lo que obstaculiza la formación de estos efectos útiles de aglomeración (o de la economía de aglomeración).

[7] Los asentamientos informales son producto de la toma de tierras organizada colectivamente –en contraste con la forma dispersa de ocupación de las villas– y se produjeron desde comienzo de la década de 1980 en las zonas periféricas del Gran Buenos Aires. A diferencia de las villas, desde el inicio se configuró un tejido urbano regular, amanzanado y parcelado, cuestión que favorece su posterior regularización (Rodríguez, 2005; Di Virgilio *et al.*, 2010, Torres, 2006).

[8] Las primeras villas de la ciudad se formaron en los alrededores del puerto y de las estaciones de trenes de Retiro. En este última se localizó la Villa Desocupación.

de los años '40 el hábitat popular adoptó varias formas: por un lado la suburbanización periférica mediante el loteo popular, con escasa regulación estatal y predominancia de la autoconstrucción; y en la ciudad de Buenos las villas se consolidaron como lugar alternativo para aquellos sectores, especialmente migrantes internos, que no podían costearse el valor de una pieza de alquiler (Cuenya, 1993; Torres, 2006; Di Virgilio *et al*., 2010) En este último caso, los sectores populares ocuparon parcelas fiscales (por ejemplo, terrenos ferroviarios, portuarios) o terrenos privados desocupados dando lugar a un trazado irregular que contrasta con el damero propio de la ciudad formal. En general, se localizaron en áreas con una cierta accesibilidad al centro y a las fuentes laborales como también en el sur de la ciudad, próximo al Riachuelo. En ambos casos bajo condiciones de pésima habitabilidad (falta de agua y cloacas, edificaciones precarias, hacinamiento, etc.).

Las tierras que actualmente se conocen como Villa 20 comenzaron a ocuparse en el año 1948 en torno a las viviendas construidas por la Fundación Eva Perón para familias en hogares de tránsito sobre las calles Larraya y Strangford (hoy Battle y Ordoñez) (Cosacov *et al*., 2011). El área donde se emplaza la Villa 20 era periférica y con baja consolidación urbana. Sus terrenos eran inundables y su proximidad a la Quema del bajo Flores, donde se depositaban el 70% de la basura de la ciudad, definían condiciones socioambientales perjudiciales para la localización de familias (CESBA, 2017. Hacia el año 1980, el régimen militar había expulsado de manera violenta al 83% de la población, se habían destruido sus viviendas y las mejoras desarrolladas en el barrio, por ejemplo se cerró el Centro de Acción Familiar y la escuela de nivel primario (CEBSA, 2017).

Las políticas urbanas de corte neoliberal de la última dictadura militar se orientaron a la construcción de una ciudad que hay que *merecer*, ubicando a la ganancia y al capital privado en el centro de la planificación urbana. Es así que en la década de 1970, la intervención del Estado se dirigió a la construcción de una ciudad neoliberal mediante la aplicación de un conjunto de sanciones normativas desreguladoras del mercado de alquileres (Ley de Normalización de Locaciones Urbanas, 1976), del Código de Planeamiento Urbano (1977), y de normas que regularon la venta del suelo urbano. A nivel provincial el Decreto-Ley N°8.912/1977 de Ordenamiento Territorial reguló la producción de loteos y generó como

condición la provisión de infraestructura y servicios, encareciendo el valor de la tierra. Esos predios tendrán un nuevo destino: clubes de campo, barrios y cementerios privados (Rodríguez, 2005; Rodríguez *et al.*, 2016; Torres, 2006; Vidal-Koppmann, 2014). Asimismo, en este contexto político, la ejecución del Plan de erradicación de villas según Ordenanza 33.652 de 1977[9] implicó el desplazamiento forzoso de aproximadamente 230 mil residentes en villas (Ozslak, 1991) en tanto intento autoritario de regular el acceso al derecho a la ciudad (Torres, 2006).

Hacia mediados de la década de 1980 con el retorno del régimen democrático, en forma paralela a la intensificación de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, ocurre en la ciudad de Buenos Aires una reconstrucción o repoblamiento de las villas bajo un *laisser faire* estatal, aunque sin alcanzar las dimensiones previas a la erradicación. Al mismo tiempo emergen la ocupación de edificios y la toma de tierras en el conurbano bonaerense. Estas modalidades de resolución informal y precaria de la situación habitacional estuvieron guiadas por la lógica de la necesidad, y manifiestan los límites en el acceso al suelo urbano formal, socialmente construido pero apropiado privadamente (por ende mercantilizado). Por lo tanto, estas estrategias de los sectores populares expresan, en forma simultánea, la negación como la disputa presente por el derecho a la ciudad para y por estos sectores sociales.

La recuperación de las garantías constitucionales también tuvo un impacto en la organización al interior de las villas. Por ejemplo, hacia fines de la década de 1980, la Comisión vecinal de la Villa 20 se había reconstruido de tal manera que integraba el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, cuyo eje de reivindicación era la radicación definitiva de sus barrios (CEBSA, 2017). En la década de 1990, con la consolidación del neoliberalismo en todo el país y la configuración de un proceso de acumulación económica centrada en los negocios inmobiliarios y en la

---

[9] Cuenya (1993)diferencia los planes de erradicación de la década de 1960 con una orientación desarrollista, como por ejemplo las llevadas a cabo bajo el gobierno de Illia; y el aplicado bajo la última dictadura militar de corte autoritario, cuyo fin era la eliminación de las villas sin preocuparse por el destino final de sus habitantes. Por ende, la política erradicadora de la última dictadura se convirtió en un plan sistemático de gran envergadura, que incluyó la desarticulación de sus organizaciones así como la tortura, la persecución y la "desaparición" física de sus referentes políticos (Vitale, 2009; Arqueros Mejica, 2016). La Comisión Municipal de la Vivienda bajo el régimen militar expulsó el 89,62% de la población villera de la ciudad de Buenos Aires.

desposesión de los sectores populares, se produjo un crecimiento y densificación de la Villa 20. Esto último se debió al desarrollo en las villas de la ciudad de un dinámico mercado inmobiliario informal mediante operaciones de compra-venta y de alquiler (Torres, 2006; Rodríguez, 2005; Motta *et al.*, 2017; Cravino, 2014). Esta última situación generó un mecanismo de desigualdad al interior de las villas de la ciudad, cuestión que explica en parte la toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo en nuestro caso de estudio se pueden nombrar la toma del Parque Indoamericano en el año 2010 y luego en febrero de 2014 la toma de los terrenos adyacentes a la Villa 20, conocido como el cementerio de autos de la Policía Federal, donde luego se consolidó el barrio Papa Francisco.

Situación sociodemográfica y urbana general

La Villa 20 ubicada en el suroeste de la ciudad de Buenos Aires (en la Comuna 8), ocupa 48 hectáreas, y se sitúa en la intersección de Av. Fernández de la Cruz y Av. Escalada. Se encuentra dividida en tres sectores: un sector denominado "consolidado"(36 has.), donde se aplicaron un conjunto de proyectos de reordenamiento hasta mediados de los años 2000; un sector nombrado como "macizo", conformado principalmente a partir de la autoconstrucción y la producción social del hábitat; y finalmente un sector actualmente denominado Papa Francisco (12 has., que se constituyó como un depósito/cementerio de autos abandonados de la Policía Federal y se encontraba bajo el nombre de "Playa de Investigaciones Judiciales de la Policía") donde actualmente se están construyendo las nuevas viviendas en el marco de la Ley de Reurbanización de 2016 (Motta *et al.*, 2017)

Según el Censo elaborado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en el año 2016, viven actualmente en la Villa 20 27.990 personas, representando un aumento del 118% respecto al año 2001. En cambio, como se observa en el Cuadro 1, la década de 1990 muestra claramente las consecuencias que, a largo plazo, tuvo el plan de erradicación planificado por la última dictadura militar. En esa década la población residente en villas de la ciudad era relativamente baja en comparación a su histórica tendencia demográfica (Arqueros Mejica, 2016.b). Según datos del 2010, se puede afirmar que alrededor del 10% de la población total de la Comuna 8

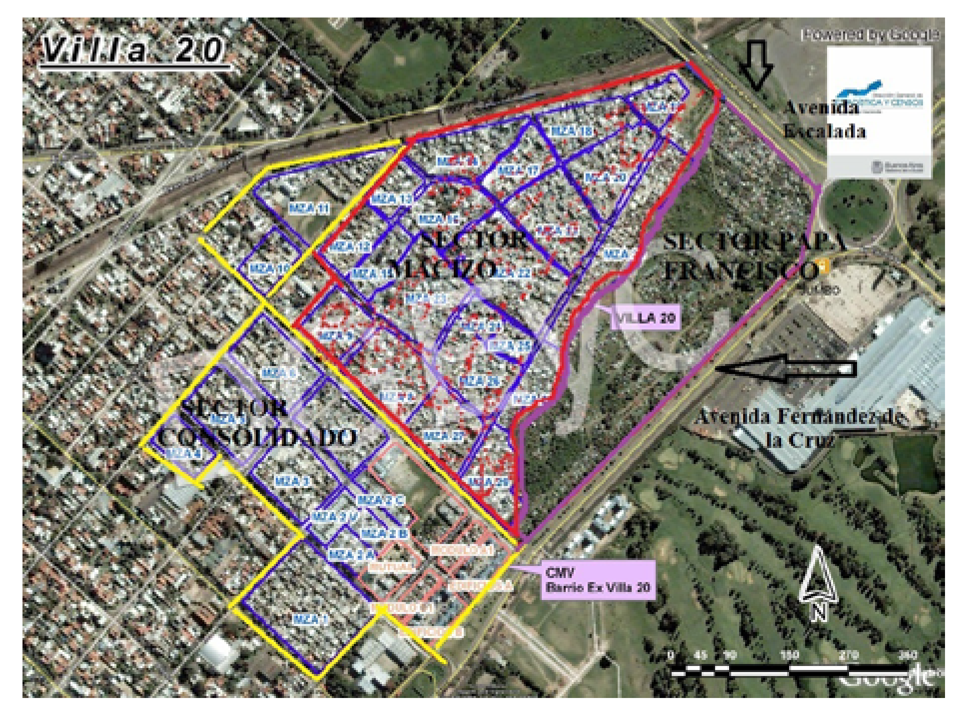


Figura 1. La Villa 20 y sus tres sectores

Fuente: elaboración propia en base al mapa de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

y aproximadamente el 1% de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires habitan en la Villa 20.

Asimismo, según el Censo de 2016, la población de la Villa 20 es joven: el promedio de edad es de 25 años, el 43% de la población tiene entre 0 y 19 años, y sólo el 4% de la población posee más de 60 años. Esta dinámica demográfica se vuelve particular respecto a la Comuna 8 (el 13% del total de su población posee más de 60 años, Censo de 2010) y de la ciudad en su conjunto (el 22% del total de sus habitantes son mayores de 60 años, Censo de 2010).

Un dato importante para el desarrollo de la actual Ley de Reurbanización es la composición migratoria de los habitantes del barrio: un 44% de la población es migrante de un país limítrofe, porcentaje que duplica a la presentada por la Comuna 8 (23.4%, Censo de 2010) y aproximadamente

podría plantearse que triplica a la población nacida en el extranjero de la ciudad (13%, Censo de 2010). En todos los casos, del total de la población nacida en el extranjero predominan los provenientes de los países limítrofes (más Perú). Por su parte, en la Villa 20, el 41% del total de los jefes/as de hogar son oriundos de Bolivia. El peso de la población boliviana también es destacable en la Comuna 8 (según Censo de 2010, el 46.6% de la población extranjera es oriunda de ese país) en tanto duplica a la contabilizada en la ciudad porteña (el 20% del total de la población nacida en el exterior es de Bolivia).

Cuadro 1. **Variación intercensal de la población. Total de la población de la Villa 20, de la Comuna 8 y de la Ciudad de Buenos Aires (CABA). 1991, 2001, 2010 y 2016. En absoluto y porcentaje.**

Área/Censo	Población absoluta				Variación % intercen-sal 2001-1991	Variación % intercen-sal 2010-2001	Variación % intercensal 2016-2010
	1991	2001	2010	2016			
Villa 20	7.460	16.323	19.195	27.990	118.8	17.6	45.8
Población total de villas en CABA	52.608	107.422	163.587	-	104.2	52.3	-
Población total de villas en Villa Lugano, Soldati y Riachuelo	20.445	42.138	57.103	-	106.1	35.5	-
Población total de barrios de la actual Comuna 8	151.078	161.642	187.237	-	7.0	15.8	-
Población total de CABA	2.965.403	2.776.138	2.890.151	-	-6.4	4,1	-

Fuente: Elaboración propia en base a Arqueros Mejica (2016 a.) e Informe Final del Censo de Villa 20 del IVC GCBA.

Para reflexionar sobre el impacto de una intervención estatal en el territorio es relevante tener en cuenta la composición no sólo sociodemográfica sino también económica de la población residente. En base al Censo de 2016, las tres categorías ocupacionales más importantes en la Villa 20 por el peso que poseen respecto al total de la población son: obrero/empleado del sector público o privado (43.6%), cuenta propia (10.8%) y los que realizan changas (18.4%), donde se presentan altos niveles de informalidad y precariedad laboral. A su vez, cabe señalar que del total de la población que no trabaja (el 41% del total de la población mayor de 14 años), existe un 19% que no encuentra empleo. Para aquellos que han dejado de buscar empleo activamente, esta situación se asocia a la categoría de "desempleados desalentados". También, se encuentra un 73.4% de familias con miembros que trabajan dentro del barrio.

El promedio total de ingreso es de 6096 pesos (el que corresponde a los varones es mayor al de las mujeres, 7071 pesos frente a 4919 pesos respectivamente), que ubica a la población de la Villa 20 en una situación vulnerable respecto al ingreso promedio de la ciudad en su totalidad (13.916 pesos). Igualmente, se encuentra (casi) triplicado por la media de ingreso de los barrios porteños de la zona norte (17.886 pesos), lo que pone de relieve la diferenciación socio económico histórica de la ciudad entre sus áreas norte y sur (Informe Final del IVC, Censo 2016-Villa 20).

Cuadro 2. **Indicadores de condiciones habitacionales. Total de hogares de la Villa 20, Comuna 8 y Ciudad de Buenos Aires (CABA). En porcentaje. 2010 y 2016.**

Condiciones habitacionales	Villa 20*	Comuna 8	CABA
Hogares sin agua de red	4.5	0.9	0.4
Hogares sin cloacas	1.6	4.6	0.9
Hogares sin gas de red	92.2	36.4	7.8
Hogares sin red eléctrica	14	-	-
Insuficiente calidad constructiva	44.6	10.9	3.4

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010 y el Informe Final del Censo 2016. *Los datos de la Villa 20 refieren al Censo realizado por el IVC en el año 2016.

Los indicadores respecto a las condiciones habitacionales de la Villa 20 son alarmantes, y se inserta en una Comuna con condiciones habitacionales más vulnerables en comparación al promedio de la ciudad de Buenos Aires. El acceso a los servicios básicos e infraestructura se logra

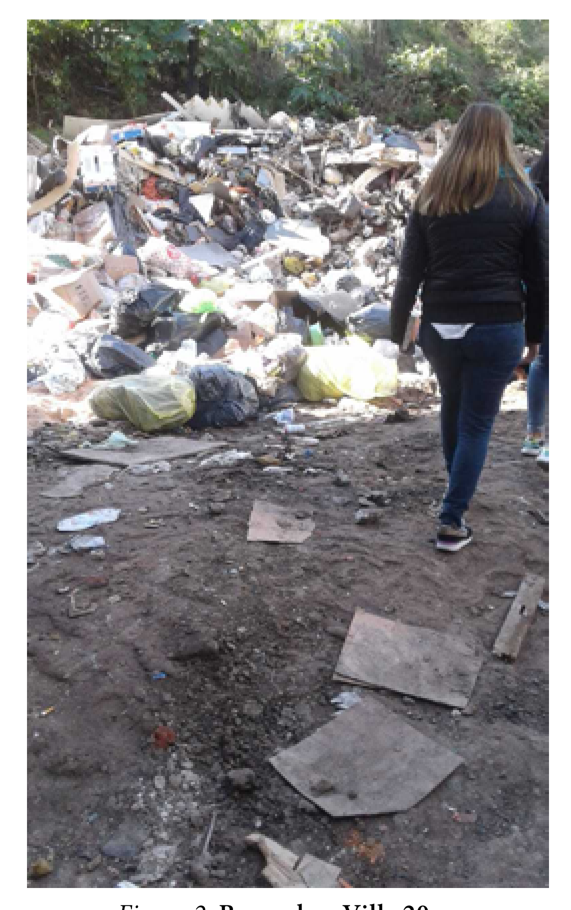


Figura 2. **Basural en Villa 20.**

Fuente: Fotografía realizada por la autora en junio de 2018.

mediante conexiones informales y no dan cuenta de la calidad de la misma. No obstante se puede asegurar que son insuficientes, ya que el barrio presenta zonas inundadas ya que si bien el 98.4% de las viviendas desagota en una red cloacal, las mismas se encuentran conectadas a la red pluvial, generando un colapso del sistema.

En relación al suministro de electricidad, el 86% de las viviendas están conectadas informalmente a la red eléctrica, su precariedad se vincula con la existencia de postes pegados a los hogares y de transformadores cercanos a los domicilios. Por este motivo, durante el año 2013 ocurrieron

numerosos incendios con consecuencias fatales. Respecto a la provisión del agua se presenta una escasa presión en diversas manzanas de la Villa, además de sufrir interrupciones reiteradas del servicio en un contexto urbano de precariedad, en tanto se ha observado, en las sucesivas visitas, la concentración de residuos en las veredas del barrio debido al insuficiente servicio de recolección (Censo de 2016; Asesoría Tutelar, 2014).

A su vez, según entrevista realizada a referente barrial se puede señalar que el uso predominante de la garrafa (el 91,3% de las viviendas) ha provocado también incendios de las viviendas[10]. Por su parte, se deduce que el hacinamiento crítico (más de tres personas por cuarto, sin contar baño y cocina), es alto ya que el promedio es de 6 personas por vivienda y un 6% de las viviendas "no poseen cuartos" (frente a 2,6 personas por cuarto en CABA). Por lo tanto, surge la inquietud de analizar cómo dialoga el Estado-a partir de sus normativas y regulaciones– con estas condiciones habitacionales.

Antecedente normativo: trayectorias de intervención estatal

Los 80 y 90: el paradigma de la radicación, integración y regularización

En la década de 1980 con el avenimiento del régimen político democrático neoliberal, simultáneamente a la ejecución de un *laisser faire* frente al re-poblamiento de villas se implementa la primera normativa con un objetivo de radicación de la población villera. En 1984, bajo el gobierno radical de Ricardo Alfonsín, se sancionó la Ordenanza Nº 39753 que postuló la necesidad de transformar las villas en barrios e integrar a sus habitantes a la trama socio-urbana de la ciudad, estableciéndose así el derecho de la población a permanecer en el territorio ocupado. En este marco, se creó el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos habitacionales Transitorios a ser implementado por la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) como un *derecho* y una *reparación histórica*, revirtiendo de esta manera la tendencia del periodo anterior.

[10] Poseen red de gas de manera excepcional: la Parroquia, el Centro de Salud, el Polo educativo y algunas viviendas.

La *cuestión* de la radicación de villas se originó en la década de 1970 en el contexto de la implementación de la política erradicadora llevada a cabo por un gobierno peronista bajo la conducción de López Rega a cargo del Ministerio de Bienestar Social. Esta fue impulsada por el Movimiento Villero Peronista y las Comisiones Vecinales de las villas. Entre sus demandas se hallaban el mejoramiento del hábitat, la transferencia de la propiedad a sus ocupantes y la participación activa de la población en el diseño e implementación (Arqueros Mejica, 2016.b).

Asimismo, en la década de 1980, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados reclamó reurbanizar los barrios respetando la trama urbana construida y la participación de los vecinos. En la década de 1990, bajo la presidencia de Carlos Saúl Menem del Partido Justicialista, se postuló la necesidad de una política de regularización dominial en consonancia con las recomendaciones de los organismos internacionales y los postulados de De Soto (1987). De este autor se deriva la relación entre la posibilidad de mejoramiento espontáneo e individual del hábitat a partir del acceso a la propiedad formal de la vivienda. Esta política supuso una baja o nula inversión del Estado y, en contrapartida la obtención de recursos a través de la venta de tierras y la posterior recaudación impositiva (Rodríguez, 2005). Esta política contó en el año 1989 con la firma de un acta compromiso entre el municipio, a cargo del Intendente Carlos Grosso, y las organizaciones villeras.

También se generó un andamiaje legal y jurídico para regular la situación de las tierras fiscales y privadas[11](Rodríguez, 2005). La regularización de las tierras fiscales se regula por la Ley N°23.697/90 de emergencia económica, que en su artículo 60 establece la venta de toda tierra pública que sea considerada innecesaria para los fines del Estado. En la ciudad de Buenos Aires desde la transición democrática se sucedieron diversos programas para regular e integrar las villas, no obstante fueron escasos los avances normativos necesarios para poder llevar a cabo la regularización en situaciones de informalidad urbana (Di Virgilio *et al.*, 2010). Como

[11] La Ley N°24374 o Ley Pierri estableció un conjunto de condiciones para llevar a cabo el régimen de regularización dominial exclusivamente para las tierras privadas, con implementación descentralizada a los gobiernos locales. Fue aplicada en la provincia de Buenos Aires, pero no en la ciudad de Buenos Aires (Di Virgilio, 2010). Sin embargo, con esta operatoria las familias no recibieron la escritura definitiva del terreno sino un certificado de dominio provisorio mientras se desarrollaba un trámite administrativo-judicial de diez años de duración (Rodríguez, 2005).

excepción, se puede nombrar la Ordenanza 44873 de 1991 que condicionó la regularización dominial a la urbana, matizando los postulados de De Soto, a partir de la afectación de los polígonos de todas las villas de la ciudad al distrito U31 (Distrito de Urbanización determinada)[12] del Código de Planeamiento Urbano (CPU). Luego, el Decreto N°1531/91 reglamentó la misma Ordenanza, y le asignó a la Cómisión Municipal de la Vivienda (CMV) la realización de los proyectos de urbanización y de subdivisión, en tanto la Secretaria de Planeamiento fue la encargada de procesar y concentrar toda la información.

Además, se promulgaron normativas que permitieron la transferencia de la propiedad de los terrenos fiscales en dominio del gobierno nacional[13]. Los terrenos donde se localiza la Villa 20 se encontraban bajo el dominio de Nación, pero gracias a la aplicación del Decreto N°1001/90, se declaró innecesaria y se autorizó la venta a sus pobladores (CESBA, 2017; Di Virgilio *et al.*, 2010). Todo este andamiaje jurídico-administrativo como los programas de Radicación de esa década surgió en el marco de un proceso participativo y presionado por parte de las organizaciones villeras (Cuenya, 1993, CESBA, 2017).

No obstante, en la década de 1990 el proceso de regularización de las villas de la ciudad fue limitado. Esto se debió al predominio de la sanción de normativas específicas para cada caso cuyos resultados dependieron más bien de las relaciones de fuerza entre las instituciones y organizaciones involucradas en un contexto determinado de consolidación del neoliberalismo en la ciudad. En general esta última se centró en la provisión de

---

[12] El Distrito U31 flexibilizó algunas de las disposiciones del Código e introdujo ciertos estándares físicos orientados al mejoramiento del hábitat. Por ejemplo, establece definiciones sobre el tamaño de los lotes, fija criterios para las trazas y superficies destinadas a la vía pública para facilitar la apertura de calles y el ordenamiento del territorio; regula usos del suelo, establece los requisitos y procedimientos para la ejecución de la compraventa de los terrenos y encomienda la presentación de un diseño urbanístico específico para cada barrio, aprobado por el Concejo Deliberante (Cuenya, 1993; Di Virgilio *et al.*, 2010; Arqueros Mejica, 2016).

[13] Se pueden nombrar los siguientes ejemplos: los decretos N° 1001 y N° 2441/90, N°850/91 y N° 156/92 a partir de los cuales se autoriza la venta de diversas tierras fiscales ocupadas a sus pobladores; el Decreto N°591/92 que reglamentó la Ley N°23.967 y permitió la transferencia directa los ocupantes sin que el dominio haya sido traspasado a las provincias y al gobierno de la ciudad de Buenos Aires; el Decreto N°1737/1990 que autorizó a la Intendencia Municipal transferir a la CMV los inmuebles de propiedad de la comuna que sean considerados innecesarios para su gestión y sean aptos para la construcción de viviendas para la población de escasos recursos (Cuenya, 1993; Rodríguez, 2005; Di Virgilio *et al.*, 2010; Arqueros Mejica, 2016).

servicios e infraestructura urbana, quedando relegadas las intervenciones referidas a la regularización de las edificaciones y del saneamiento del dominio por la carencia de una flexibilidad normativa (Di Virgilio *et al*., 2010; CEyS, 2017).

A largo plazo, el supuesto avance en la regularización urbana de algunas de las villas de la ciudad resultó ser deficiente frente a la intensa dinámica demográfica. Por ejemplo, en la Villa 20, la CMV realizó 53 viviendas mediante el sistema de autoconstrucción y se llevaron a cabo algunas obras de mejoramiento que resultaron con el tiempo deficientes y obsoletas: se tendió la red de agua corriente y cloacas en distintos sectores, se asfaltaron algunas calles que se sumaron a las ya asfaltadas en 1987; la Cooperativa 25 de marzo en las manzanas bajo su dominio llevó a cabo un reordenamiento parcelario y un mejoramiento habitacional con financiamiento público. Adicionalmente, la intervención estatal en las villas fue errática en este periodo. Bajo las intendencias de Bouer (1992-1994) y de Domínguez (1994-1996) los procesos de radicación se demoraron y se ejecutaron algunos desalojos violentos como el de un sector de la Villa 31 mediante el Decreto N°110/96 (Vitale, 2009; Arqueros Mejica, 2016. a, Rodríguez *et al*., 2017)

En el año 1998, la legislatura porteña sancionó la Ley N°148 "De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales Transitorios", en sintonía con el artículo 31 de la Constitución de la ciudad de Buenos Aires (1996)[14], que previamente (1994) había cambiado su estatus de municipio a la categoría de Ciudad Autónoma. Esta Ley dispuso la gestión democrática mediante la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (CCP). La letra misma de esta normativa expresó las relaciones de fuerzas en pugna en cuanto las organizaciones villeras que participaron de su discusión pudieron imprimir su sello en la Ley. Por ejemplo, la cuestión referida a la participación de las organizaciones territoriales y el plazo temporal de cinco años para su concreción ante las frustradas experiencias anteriores constituyen elementos de esta relación de fuerza.

[14] Ese artículo reconoce el "derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado", promoviendo "la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva".

Pese a esto, las precauciones incorporadas al texto no evitaron la repetida diletancia en la ejecución de la Ley. La CCP no se llegó a constituir y recién en el año 2001 se creó la primera operatoria en el marco de esta Ley, el "Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas" (PRIT). Con posterioridad, se aprobaron leyes, decretos y resoluciones (Rodríguez *et al.*, 2016) que aludían a problemáticas y villas particulares, ya contempladas en su generalidad en la Ley N°148. Al mismo tiempo que se legitimaba la legalidad de estos reclamos, su fragmentación impedía una verdadera solución integral. La sanción de la Ley N°1770/2005 (y de la Ley N°2054 de 2006) de la Villa 20 forma parte de esta respuesta fragmentada por parte del Estado a la problemática habitacional de las villas de la ciudad.

Villa 20: Contexto e implicancias de la Ley de Reurbanización

El paradigma de la Regularización Dominial: sanción de la Ley N° 1770

La Ley N°1770 del año 2005 afectó los terrenos de la Villa 20 al Distrito U8-Lugano V del CPU, rencomendó la realización de un censo en el término de treinta días de promulgada la presente ley, definió el polígono –denominado actualmente como Papa Francisco– destinado a la construcción de viviendas sociales y de equipamiento comercial, además de establecer la necesidad de la participación de los vecinos en todas las etapas del proceso tal como estaba estipulado en la Ley N°148. El Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), surgido en el año 2003 en reemplazo de la CMV, fue el encargado de planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios.

Cabe destacar que esta Ley se sancionó, luego de fuertes disputas, en conjunto con la Ley N°1768 del Polo Farmacéutico y la Ley N°1769 de construcción de un Hospital General de Agudos en Villa Lugano. Las luchas y resistencias previas conforman el contexto de reactualización de la *cuestión* referida a la reurbanización que tuvo su repercusión institucional.

Hacia principios del siglo XXI, se conformó la Multisectorial Sudoeste con referentes barriales, vecinales y sindicales que comenzó a reclamar la construcción de un Hospital General en Villa Lugano, pendiente aún pese

a la querella judicial contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, causa que sigue abierta[15](Entrevista a referente de la Villa 20). También el proyecto de construcción del Polo Farmacéutico impulsado por la Cámara de Farmacéuticos nacional y la Corporación Buenos Aires Sur contó con la resistencia de los vecinos por los terrenos[16]elegidos para su emplazamiento como por la posible contaminación generada por dicha industria. En este contexto, los habitantes de la Villa 20 comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de reurbanización propio. Una vez aprobada la Ley, comienzan a poblarse las manzanas 28, 29 y 30 del barrio Villa 20, correspondientes a un sector del predio de depósito de autos abandonados de la Policía Federal, actual predio Papa Francisco.

En el año 2007, con la asunción del Ing. Mauricio Macri como jefe de gobierno de la CABA, el diseño institucional de la política habitacional en relación a la producción de vivienda social y a la reurbanización de las villas y asentamientos de la ciudad pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Económico. En este contexto, se encomienda a la Corporación Buenos Aires Sur la tarea de la urbanización de villas (a través del PROSUR Hábitat), con especial énfasis en la regularización dominial (con intereses de recaudación impositiva) antes que en la reurbanización o construcción de viviendas nuevas[17]; a la Unidad de Gestión de Intervención Social (UGIS) las obras de emergencia a través de las cooperativas y las cuadrillas de los propios vecinos; y la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social buscó generar un anclaje territorial a partir de la creación de las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana. Los distintos programas de intervención en villas se fragmentaron entre estos distintos organismos, generando una superposición de funciones y atribuciones que atentó contra un enfoque integral a la problemática y produjo incoherencias e ineficiencias en el accionar estatal (CESBA, 2014; Asesoría Tutelar, 2014; Vitale, 2009). Al mismo tiempo ocurrió un desplazamiento muy signifi-

---

[15] Cabe destacar que en el año 1986, el intendente Facundo Suárez Lastra firmó un decreto para la construcción de un Hospital General en Lugano. Esta iniciativa no avanzó. En el año 2009 se construyó el Centro de Salud Integral Cecilia Grierson que cuenta con una capacidad de servicios limitada en contrapartida a lo estipulada por la Ley N°1769/2005 (Asesoría Tutelar, 2014).

[16] Se postulaba la construcción del Polo Farmacéutico en los terrenos que habían pertenecido al estacionamiento del Parque de la Ciudad y en una porción destinada a la reurbanización de la Villa (CESBA, 2017).

[17] Bajo esta política de asociar regularización dominial con reurbanización, la Villa 19 y Piletones son presentados como ejemplos exitosos.

cativo del IVC sobre las villas y asentamientos. Por consiguiente, lejos de la retirada del Estado como promueve la ideología neoliberal en términos generales y, especialmente, el discurso del PRO asentado en la "no política", se puede observar una presencia estatal con anclaje territorial con un fin político específico.

En este marco político e institucional, en el año 2008, se aprobó la Ley N° 2054, que declaró la emergencia ambiental, sanitaria y de infraestructura de la Villa 20, promulgando su resolución en 365 días (Motta *et al.*, 2017). No obstante la actuación de la UGIS frente a las situaciones de emergencia fue deficitaria ya que su intervención quedó sujeta a unas limitadas partidas presupuestarias. Asimismo, la Corporación Buenos Aires Sur tampoco logró importantes avances ya que sólo informó su responsabilidad en la construcción de un Polideportivo, de 25 viviendas –en el marco acuerdo con la Cooperativa 25 de marzo– y de 33 títulos de propiedad financiados con créditos del IVC en una sola manzana donde habitan más de 300 familias.

En diciembre del año 2010 ocurrió la toma del Parque Indoamericano como respuesta al déficit habitacional estructural de la ciudad de Buenos Aires (y especialmente de la zona sur) y al "agotamiento de un ciclo de crecimiento de las villas" (Cravino, 2014). Este proceso de inquilinación de las villas pone de manifiesto la falta de tierras que inhibe el crecimiento horizontal y promueve la verticalización o el crecimiento en altura ante una densificación veloz (Rodríguez *et al.* 2016; Cravino, 2014). Por su parte, la gran envergadura de la participación de la población migrante, especialmente de origen boliviano, en estas acciones muestra la necesidad de profundizar estudios sobre la relación entre la clase social y la pertenencia no sólo nacional sino étnica de los actores sociales.

La toma del Parque Indoamericano (y su posterior desalojo violento) con gran impacto mediático puso en escena la problemática habitacional de los sectores populares y trabajadores que habitan las villas de la ciudad. En simultáneo, dejó en evidencia el desacople producido entre el avance legal y la falta o escasa intervención estatal en el territorio, es decir, el distanciamiento entre la ley y su ejecución. De este modo, la problematización de las necesidades sociales o la reactivación de la *cuestión* referida al derecho a la ciudad provino de la repercusión de estas acciones colectivas por parte de los sectores populares. Por este motivo, el conflicto se desplazó también a

la arena judicial en tanto derechos constitucionales y legales incumplidos. Entre ellos se pueden nombrar para el caso de la Villa 20: la judicialización de las elecciones de la comisión vecinal (2004) para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley N°148/1998; la judicialización de la *Playa de Investigaciones Judiciales de la Policía* (2006)[18] por los efectos nocivos a la salud de la población causados por contaminación, entre otros (CESBA, 2017; Asesoría Tutelar, 2014).

En este contexto de disputa a nivel judicial, en el año 2013, el Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura el proyecto de Ley *Plan Maestro para la Comuna N° 8*. En su versión original, autorizaba la venta a privados (a través de la Corporación Buenos Aires Sur) del predio de la Policía Federal a pesar de que a través de la Ley N° 2.692 se establecía que la misma debía devolver los predios al GCBA para la reurbanización de Villa 20[19]. Frente a esto las familias que durante décadas cuidaron los predios de ser ocupados, en febrero de 2014 decidieron ocuparlo ante la amenaza de su posible venta. Con el paso de los meses se fue consolidando el Barrio Papa Francisco que fue desalojado violentamente por orden judicial.

Luego de esta toma, se consolidó la Mesa Activa por la Reurbanización del Barrio, conformado por un grupo de referentes de la Villa 20 que contó con el asesoramiento de la Cátedra Libre de Proyecto Social de la FADU-UBA. En el año 2015, a un año del desalojo del barrio Papa Francisco y a 10 años de la Ley N°1770, se desarrolló una movilización al obelisco por la reurbanización de la Villa 20, disputando y reactualizando nuevamente el contenido de la misma. De este modo, lograron suplir el proyecto de reurbanización presentado en el año 2015 por el legislador Cristian Ritondo (PRO). En líneas generales impulsaba "(…) una mera regularización dominial de las viviendas y la colocación de nombres a las calles/pasillos de la villa sin incluir mejoramiento barrial" (Entrevista a referente del barrio). Además no respetaba las Leyes N°148 y N°1770 que instaba la participación vecinal y de sus organizaciones.

[18] Este predio tenía una situación dominial compleja. Fue traspasado a la Policía Federal en el año 1981 bajo la última dictadura militar durante la Intendencia de Osvaldo Cacciatore pero nunca se concretaron los trámites de saneamiento.

[19] La Fundación de Madres de Plaza de Mayo con el proyecto *Sueños compartidos* era la encargada de la construcción de las viviendas sociales. No obstante, este proyecto nunca se inició (Asesoría Tutelar, 2014; CESBA, 2017).

En síntesis, la intervención estatal a través de sus distintos organismos estuvo principalmente centrada (aunque de manera ineficiente) en la atención de la emergencia y en la regularización dominial, dejando sin ejecutar las leyes de reurbanización. Asimismo, esta política se enmarcó en discursos hostiles hacia las villas y su población[20].

El paradigma de la Gestión Social del Hábitat: la Ley Nº5705 de Reurbanización e Integración

A dos años de los sucesos de la toma del predio Papa Francisco, se aprobó la Ley Nº5705 de Reurbanización, Zonificación e Integración socio-urbana de la Villa 20 (en 2016, en segunda lectura). Esta ley se enmarca en el Plan Maestro para la Comuna 8, que comprende un proyecto de revalorización de la comuna mediante la creación del Distrito del Deporte (y de la Villa olímpica[21]) y del Distrito Biotecnológico, y del mejoramiento de los espacios verdes y de la conectividad.

Esta ley se encuadra en la Ley Nº 1770, pero deroga el nombre Lugano V del Distrito U8 y las normas contenidas. Sobre el Distrito U8 -que forma parte del Código Urbanístico aún en tratamiento de la legislatura– es interesante recalcar la eliminación del FOT[22] en la tipología edilicia de las viviendas nuevas a construir y la unión del sector macizo y consolidado de la Villa 20 como *Zona 3* que comprende una flexibilización normativa para lograr la regularización dominial.

---

[20] En el año 2007 Mauricio Macri, antes de ser elegido como jefe de gobierno de CABA, había propuesto "erradicar" la Villa 31 y 31 bis. Igualmente, el desalojo violento del Parque Indoamericano y del Papa Francisco estuvo acompañado de discursos xenófobos hacia la población migrante, especialmente de origen boliviano (Cravino, 2014).

[21] La Villa Olímpica, un conjunto habitacional para la residencia de los jóvenes atletas de los Juegos Olímpicos del año 2018, será propuesto con posterioridad a un sector de clase media con capacidad de ahorro -de la Comuna 8 y el resto de las comunas del sur– y de acceso a un crédito (U.V.A) otorgado por el Banco Ciudad (https://vivienda.buenosaires.gob.ar/libro-viviendasdistritodeldeporte). De esta manera, se desestimó el proyecto original que proponía el destino de un porcentaje de ese complejo a viviendas sociales para los habitantes más empobrecidos de la comuna 8 (Audiencia Pública de la creación de la Villa olímpica, 2016).

[22] El Factor de Ocupación Total es un número que multiplicado por la superficie del terreno nos indica cuantos m^2 pueden construirse en la superficie de ese lote. De esta manera, su eliminación incrementa los m^2 totales que se pueden construir sobre la carpa morfológica (Zapata *et al.*, 2016).

Bajo la gestión actual del GCBA[23] se presentó una reestructuración de las competencias de los organismos y áreas ministeriales mediante la sanción de la Ley de Ministerios de la Ciudad (Ley Nº 5460/15). En primer lugar, el IVC recuperó su rol protagónico en los procesos de reurbanización de villas y junto con la Secretaria de Integración Social y Urbana quedan orgánicamente vinculados a la Jefatura de Gabinete. A partir del año 2017, la Corporación Buenos Aires Sur pierde injerencia en villas y asentamiento de la ciudad, y el Programa PROSUR Hábitat deja de funcionar.

Respecto a los recursos financieros para costear las obras de reurbanización de las villas bajo intervención estatal, éstas provienen de origen privado, del endeudamiento internacional y de la venta de terrenos y/o inmuebles del GCBA. Para el caso de la reurbanización de la Villa 20 se prevé su financiación a partir de la venta de 20 manzanas del Parque de la ciudad (transferidos a la Corporación Buenos Aires Sur). A su vez, mediante la Ley Nº 5.541/2016 se autorizó el endeudamiento externo por 160 millones de dólares con organismos financieros internacionales (BID) para revitalizar la Comuna 8 frente al desarrollo de los Juegos Olímpicos de la Juventud del año 2018.

Esta estrategia actual de mercantilización/privatización de las tierras públicas, que opera como una forma de desvalorización del capital público (Topalov, 1979), es una tendencia que profundiza la política urbana operada en la década de 1990, periodo en el que se consolidó el neoliberalismo y se instauró un Estado facilitador y promotor del mercado. En los años ´90, la privatización de las tierras públicas –en particular la de los ferrocarriles– fue la base del boom de los negocios inmobiliarios. Este rol protagónico del capital privado en la planificación urbana estuvo acompañado por la flexibilización de las normativas de edificación y uso del suelo a través de diversos mecanismos, como las excepciones al Código de Planeamiento Urbano (Fernández Wagner, 2008).

Específicamente, la Ley Nº5705 se orienta a la integración urbana, habitacional y socioeconómica atravesada de manera transversal por el respeto a la identidad cultural del barrio (Motta *et al.*, 2017). La integración urbana implica conectar al barrio con la ciudad a partir de generar

[23] Horacio Rodríguez Larreta desde el año 2015 es el actual jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

condiciones similares de servicios, equipamientos, conectividad y regularización dominial; la integración habitacional permitirá la inclusión de cada vivienda en el sistema de cloacas, electricidad y agua potable de la ciudad, además de la mejora de las viviendas –por esponjamiento, por apertura de calles, por riesgo de derrumbe, por hacinamiento– y la construcción de viviendas nuevas para lo cual el IVC desarrolló un sistema de créditos para cada solución habitacional (Motta *et al.*, 2017)[24]. En relación a la integración socioeconómica no está claro cómo se lograría teniendo en cuenta, a partir de los datos del Censo de Villa 20 de 2016, la importante concentración de trabajadores en empleos informales e inestables con salarios por debajo de la media de la ciudad de Buenos Aires, y un porcentaje significativo de población desocupada.

Asimismo, esta ley crea la Mesa de Gestión Participativa (MGP)[25] para la Reurbanización del barrio Villa 20 con el objetivo de garantizar la participación de los vecinos en todas las etapas del proceso, tanto respecto a la construcción de viviendas nuevas como en relación al mejoramiento habitacional y urbano. La participación de los vecinos, donde jugó un rol importante la Mesa Activa por la Reurbanización de la Villa 20, consiguió el reemplazo de un proyecto de construcción de viviendas sociales en el predio del Papa Francisco surgido de un concurso convocado por el Gobierno Local y la Sociedad Central de Arquitectos por un diseño más compatible con la realidad del barrio. Además de la inclusión de los inquilinos en el censo realizado por el IVC; de la entrega de la escritura del dominio de la vivienda luego de finalizado el proceso de mejoramien-

[24] Se pueden nombrar distintas modalidades de acceso a una vivienda en los casos previstos por la Ley. Primero, las familias relocalizadas en las viviendas nuevas del predio Papa Francisco tendrán acceso a un crédito otorgado por el IVC con cuotas en pesos con tasas de 0% al 4%, cuyo el monto no podrá superar el 20% del ingreso familiar. También se les reconocerá el valor de la vivienda del titular o propietario (bajo la lógica de la autoconstrucción) que será descontado del monto final. Segundo, para aquellos que decidan relocalizarse fuera del barrio, el Gobierno de la Ciudad promoverá el acceso a un crédito otorgado por el IVC, pero la operatoria es distinta, en este caso intervienen inmobiliarias que trabajen con el IVC. La tercera modalidad es el canje en el caso que decidan mudarse a otra vivienda dentro del barrio (Ley N°5705/2016; Entrevista a referente del IVC, 2018). Por último, para el mejoramiento de su situación habitacional las familias contarán con acceso a un crédito otorgado por el IVC. Según datos del Censo de 2016, el 72,1% de las familias aceptaron el crédito hipotecario para lograr este objetivo de mejoramiento.

[25] Esta mesa está compuesta por el IVC, la Subsecretaria de Hábitat e Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat (SSHI), los/as delegados/as y vecinos/as del barrio así como también las organizaciones barriales, sociales y religiosas con presencia en el territorio.

to barrial, de la proyección de 1702 viviendas nuevas ante un Estado que proponía la construcción de 1300 unidades, entre otras conquistas (Ley Nº5705/2016; CESBA, 2017). De este modo, urge señalar cómo el nivel de organización de los sectores populares puede generar una presión que incida en el plano normativo legal (Zapata *et al.*, 2018). No obstante, entre la Ley y la reurbanización concreta se encuentra un largo camino de disputas entre los distintos organismos del estado entre sí y con las organizaciones villeras. Por este motivo, se torna crucial plantear algunas alertas o peligros ante un proceso de reurbanización reciente.

En primer lugar, es de vital importancia mencionar que la situación de segregación residencial de la población de la Villa 20 se encuentra reforzada por las características de su hábitat y de la Comuna 8 en términos generales. El tejido urbano residencial destinado a una ocupación media (R2b II) que caracteriza a la Comuna según el CPU se destaca por su discontinuidad debido a la presencia de las llamadas *barreras urbanas*, interrupciones en la trama urbana causadas por la presencia de grandes equipamientos, espacios verdes, infraestructuras, entre otros[26]. Este hábitat con carencia de *urbanidad* genera dificultades en el objetivo de integración sociourbana que plantea la actual Ley.

En segundo lugar, cabe señalar que para el mejoramiento y la construcción de las viviendas nuevas en el predio Papa Francisco el Estado trabajará con empresas privadas licitadas, alentando así a la industria de la construcción, y en simultáneo se otorgarán créditos subsidiados a las familias relocalizadas según los motivos dispuestos por Ley. De este modo, se subraya la problemática de la asociación público privada –en el marco de un aumento del endeudamiento con organismos internacionales– respecto al lobby empresario y a los beneficios clientelares del sector político en torno a la obra pública (Fernández Wagner, 2006), además de la configuración de un proceso que genera una privatización de las ganancias y una socialización de los costos o pérdidas (Topalov, 1979; Harvey, 2007).

[26] En Villa 20 están funcionando como barreras urbanas, fragmentando el territorio y fortaleciendo su segregación residencial, los siguientes elementos: el Parque Indoamericano, la infraestructura del metrobus sur, el Parque de las Victorias (que contiene una cancha de golf, y se encuentra una sede del CBC de la UBA), las vías del ferrocarril Belgrano Sur, el hipermercado Jumbo (desde 1983), el Parque de la Ciudad, entre otros.



Figura 3. **Las barreras urbanas alrededor de la Villa 20.**

Fuente: elaboración propia en base al mapa de la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En tercer lugar, se destaca una de las demandas de los vecinos respecto a la necesidad de que las obras referentes a la construcción de las viviendas nuevas y al mejoramiento urbano y habitacional se realicen de manera simultánea. Se encuentra como antecedente el Programa Favela Barrio en Rio de Janeiro (Brasil) donde uno de los problemas fue el *efecto cascada* generado por los atrasos de ejecución originados por diversas causas (CESBA, 2017).

En contradicción con la ideología neoliberal, se puede deducir la persistencia de una intervención estatal que fragmenta y focaliza territorialmente la problemática habitacional de las villas en el marco de un aumento de la mercantilización de la tierra pública y de un avance potencial del mercado (inmobiliario y de las industrias llamadas blandas) promovido por el mismo Estado en una comuna sujeta a un proceso de revalorización. Por último, en este contexto, podría generarse una situación de inseguridad en la tenencia de la vivienda ante la posibilidad, a mediano plazo, de una presión por parte del mercado inmobiliario formal hacia los terrenos de la villa, desplazando así a la población residente hacia las fueras de la ciudad.

Reflexiones finales

La Ley N°5705 de reurbanización de la Villa 20 se sancionó luego de 20 años de no haberse aplicado la Ley N°148 y tras once años de haberse aprobado la Ley N°1770. En este periodo, como consecuencia de la sanción de la autonomía de CABA y el surgimiento de un sistema judicial propio que velara por los derechos plasmados en la Constitución, las controversias generadas por los escasos avances en la ejecución de las leyes se desplazaron a la arena judicial en tanto derechos constitucionales no respetados. Al mismo tiempo se produjeron tomas de tierras como las del Parque Indoamericano y la conformación del barrio Papa Francisco.

Por consiguiente, esta no aplicación de las leyes por parte del Estado o este desacople entre el plano normativo y su ejecución concreta expresó una forma de intervención política específica bajo la globalización neoliberal, instaurada en la última dictadura militar y vigente en los procesos actuales analizados en este capítulo. Es así que primó un Estado facilitador o creador de las condiciones necesarias para el desarrollo de los negocios inmobiliarios vía la venta de tierras públicas y la construcción de infraestructura, especialmente centrada en las condiciones materiales que hacen a la movilidad urbana.

En la década del ‘90 predominó el paradigma de la regularización donde la falta de flexibilización normativa impidió la regularización dominial y, los supuestos avances en la regularización urbana resultaron ser deficientes frente a la intensa dinámica demográfica de las villas. La gestión de Mauricio Macri como jefe de gobierno de CABA se focalizó en el paradigma de la regularización dominial (con cierto interés en la recaudación impositiva) y de la asistencia a las obras de emergencia; en paralelo a la presencia de discursos hostiles hacia las villas y su población migrante. Bajo el actual gobierno de Horacio Rodríguez Larreta ocurrió una reestructuración del diseño institucional estatal mediante la cual el IVC recuperó su rol protagónico en la política habitacional de las villas de la ciudad. Asimismo, se estableció el paradigma de la gestión social del hábitat conocido como *Modelo Medellín*. Queda pendiente un análisis más profundo acerca de los límites y potencialidades de este modelo de gestión. No obstante, se puede afirmar que la forma adoptada a lo largo

del tiempo dependerá exclusivamente de la presión ejercida por las organizaciones políticas y barriales con anclaje territorial.

Por otra parte, la actual Ley de Reurbanización de la Villa 20 se propone como eje principal la integración sociourbana, económica y cultural. Por lo tanto, la dinámica urbana, económica y cultural de la población nacida en Bolivia por su peso específico –no sólo desde una perspectiva cuantitativa en relación a la cantidad de jefes/as de hogar migrantes sino también política– es un dato a tener en cuenta en su proceso de transformación. Para captar su complejidad se torna fundamental indagar las siguientes dimensiones: la pluri o multi localidad, la autoidentificación étnica y las trayectorias migratorias (habitacionales y laborales) urbana-urbana y rural-urbana (Diaz, 2017) con el fin de combatir las estigmatizaciones, convertidas reiteradamente en estrategia/discurso político cuya expresión máxima fue el intento del endurecimiento del control migratorio a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia N°70/2017, derogado luego por la Justicia por considerarlo inconstitucional. Esta temática que excede la problemática de este escrito, se profundizará en posteriores estudios.

Finalmente, frente a un Plan Maestro para la Comuna 8 que tiene como finalidad revalorizar la zona sur de la ciudad, cabe preguntarse: ¿Qué sucederá a largo plazo con los habitantes que se integren en esta política de reurbanización? O en todo caso, ¿De qué manera podrán resistir el avance de la mercantilización del suelo urbano y del mercado inmobiliario en un contexto macroeconómico de ajuste del gasto público y endeudamiento internacional? Por ende, ¿Qué consecuencias tendría –en caso de ser aprobado– el nuevo Código Urbanístico en este sentido? Esto último comprende una reflexión acerca de las condiciones necesarias para forjar un acceso igualitario al derecho a la ciudad frente a la falta de evidencia respecto a una política que haya concedido prioridad a la generación de una solución integral y estructural al denominado problema de las villas de la ciudad.

Referencias bibliográficas

Libros

ARQUEROS MEJICA, S. (2016). Lecturas políticas de los procesos de institucionalización de urbanizaciones informales: la regularización de la Villa 19. Barrio INTA de la Ciudad de Buenos Aires (1990-2003). En RODRÍGUEZ, M. C. y DI VIRGILIO, M. M. (Comp.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas* (pp. 239-298). Buenos Aires: Espacio editorial.

ARQUEROS MEJICA, S. (2016). La cuestión de la radicación de las villas: Una mirada desde las burocracias estatales. *Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, *9*(17), 28-49.

BRENNER, N. y THEODORE, N. (2002). *Espacios del neoliberalismo: la reestructuración urbana en América del Norte y Europa Occidental.* Londres: Blackwell Publishers.

CEBSBA. (2017). *Acerca de la integración urbanística y social en villas de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires.

COSACOV, N., DI VIRGILIO, M. M. *et al.* (2011). Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo. *Documentos de trabajo*, *56*, 1-132.

CUENYA, B. (1993). *Programa de Radicación e Integración de Villas y Barrios Carenciados de Capital Federal*, Buenos Aires: PNUD.

CRAVINO, M. C. (2015). El macrismo ¿neoliberal? Política urbana en el sur de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno de Vivienda y urbanismo*, *8*(15), 40-51.

CRAVINO, M. C. (Org.) (2014). *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano,* Buenos Aires: UNGS.

CREHAN, K. (2004). *Gramsci, cultura y antropología*, Barcelona: Ediciones Belterra.

DE MATTOS, C. (2002). Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización?, *EURE*, *28*(85), 1-11.

DE SOTO, H. (1987). *El otro sendero: la revolución informal*, Lima: Instituto Libertad y Democracia.

DIAZ, M. P. (2016). La dinámica urbana y laboral de la ciudad de El Alto (Bolivia): entre el mercado y la producción social del hábitat. *Población y Sociedad*, *23*(1), 45-77.

DIAZ, M. P. (2017). La inserción socioeconómica y territorial de los migrantes aymaras en la ciudad de El Alto, Bolivia. *Economía, Sociedad y Territorio*, *17*(54), 461-489.

DI VIRGILIO, M. M. (2007). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*. Tesis doctoral. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

DI VIRGILIO, M. M, ARQUEROS MEJICA, S. y GUEVARA, T. (2010). Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, *63*(164), 1-21.

DUHAU, E. (2003). División social del espacio metropolitano y movilidad residencial. *Papeles de Población*, *9*(36), 161-210.

DUREAU, F. (2004). Sistemas residenciales. Conceptos y aplicaciones. *Territorios*, *11*, p. 41-70.

FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2006). Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina. *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsidios para politicas habitacionais mais inclusivas* (pp. 1-28). Brasil: Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio.

GARCIA LINERA, A. (2011). La construcción del estado plurinacional de Bolivia. *Con Sciencias Sociales*, *4*, 12-41.

HARVEY, D. (2004). El nuevo imperialismo: Sobre reajustes espacios-temporales y acumulación mediante desposesión. *Viento Sur*, *1*(447), 1-26.

HARVEY, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo.* Madrid: Akal ediciones.

JARAMILLO, S. y CUERVO, L. M. (1993). *La urbanización Latinoamericana, Nuevas Perspectivas.* Colombia: Escala.

JARAMILLO, S. (2012). Reflexiones sobre la informalidad fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. En CRAVINO, M. C. *Repensando la ciudad informal en América Latina* (pp. 149-197). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

LEFEBVRE, H. (1969). *El Derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

LEFEBVRE, H. (1978). *De lo Rural a lo Urbano*. Barcelona: Ediciones Península.

MOTTA, M. y ALMANSI, F. (2017). Gestión y planificación del proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos a gran escala. El caso de la Re-urbanización de la Villa 20 en la CABA. *Medio Ambiente y Urbanización*, *86*(1), 145-168.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: CEDES, *31*, 461-489.

OSZLAK, O (2007). Políticas públicas, democracia y participación ciudadana. *Voces del Sur*, 1-7.

PRADILLA COBOS, E. (2010). Teorías y Políticas Urbanas ¿Libre mercado mundial, o construcción regional. *Estudos Urbanos e Regionais*, *12*(2), 9-21.

RODRÍGUEZ, M. M. (2005). *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: El Cielo por Asalto.

RODRÍGUEZ, M. C., RODRÍGUEZ, M. F. y ZAPATA, M. C. (2016). Nuevas formas de segregación-integración en los márgenes: alquileres formales e informales en la Ciudad de Buenos Aires. En RODRÍGUEZ, M. C. y DI VIRGILIO, M. M. (Comps.), *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas* (pp. 271-298). Buenos Aires: Espacio editorial.

RODRÍGUEZ, M. F. y VITALE, P. (2016). Dinámicas urbanas y hábitat popular. Vaivenes de una política fallida de integración social y urbanística en la Comuna 1. En RODRÍGUEZ, M. C. y DI VIRGILIO, M. M. (Comps.) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas* (pp. 207-238). Buenos Aires: Espacio editorial.

TOPALOV, Ch. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

TORRES, H. (2006). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: Ediciones FADU.

VIDAL-KOPPMANN, S. (2014). *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dunken-IMHICIHU.

VITALE, P. (2009). La ley y la trama: Villas y política pública en la ciudad. Apuntes sobre trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y núcleos habitacionales transitorios. Ponencia presentada en las *5º Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires: IIGG-Fsoc UBA.

ZAPATA M. C., DIAZ, M. P. *et al.* (2016). La construcción del barrio Parque Donado-Holmberg: cambios normativos y transformaciones urbanas". Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Universidad de La Plata.

ZAPATA, M. C y BELUSCIO, S. (2018). De la Autopista 3 al Barrio Parque Donado-Holmberg (Buenos Aires, Argentina): Una larga disputa por el espacio urbano. *Revista Quid 16*, *9*, 60-90.

Documentación oficial

REPÚBLICA ARGENTINA. (2014). Asesoría Tutelar. Ministerio Público Tutelar de la ciudad de Buenos Aires. Procesos de urbanización de villas de la CABA. Los casos de la Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones.

REPÚBLICA ARGENTINA. Comisión de Vivienda de la Legislatura Porteña y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Jornada de discusión y debate "Participación, presentación y derechos políticos en las villas de la ciudad. Material de trabajo (compilación de las leyes: Nº1251, Nº148, Nº1777, Reglamentos Villa 20, Reglamentos Piletones, Proyecto de Ley de Regularización de los Comicios en Villas Sentencia de Cámara de 2º Instancia en lo Contencioso, Administrativo, y Tributario de la Ciudad Nº2.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2016). Tratamiento del proyecto de integración y transformación para la reurbanización de la Villa 20. Versión taquigráfica Audiencia pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2016). Créase el distrito "Villa Olímpica" y modificase la zonificación de una serie de predios tendientes al desarrollo de la Comuna Nº 8 de la C.A.B.A. Versión taquigráfica Audiencia pública.

REPÚBLICA ARGENTINA. Boletín Oficial, Leyes Nº 770/2005 y Nº 5705/2016.

REPÚBLICA ARGENTINA. Decreto Nº1181/2007, Código de Planeamiento Urbano.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Desarrollo Urbano de la ciudad de Buenos Aires, Subsecretaria de Planeamiento, Código Urbanístico (Borrador).

REPÚBLICA ARGENTINA. (2009). Modelo territorial Buenos Aires 2010-2060. Ministerio de Desarrollo Urbano de la ciudad de Buenos Aires, Subsecretaria de Planeamiento.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2009). Ministerio de Desarrollo Urbano de la ciudad de Buenos Aires, Plan Urbano Ambiental (Ley 2930).

REPÚBLICA ARGENTINA. Legislatura de la ciudad autónoma de Buenos Aires, Proyecto de Ley, Plan Maestro Comuna 8.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaria de Planeamiento. Informe de diagnóstico para la elaboración del Plan de Comuna 8 Desarrollo urbano y social de la comuna 8.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2010). Ministerio de Economía. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2016). Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Instituto de Vivienda (IVC). Informe Final Censo 2016 Villa 20.

LA DESIGUALDAD URBANA Y LAS LUCHAS TERRITORIALES

JULIA VIRGINIA ROFÉ
FSOC-UBA
juliarofe@hotmail.com

Introducción

Los organismos internacionales y la Conferencia de las Naciones Unidas Hábitat III (Quito-Ecuador 2016) insisten en la importancia de promover la sustentabilidad y los mecanismos de inclusión por parte de todos los actores responsables en la construcción de ciudad. El derecho a la ciudad es un disparador y una bandera de lucha para aquellos que viviendo en la ciudad no pueden acceder a una ciudadanía plena y constituye un hito para encontrar respuestas y soluciones a las problemáticas urbanas.

Sin embargo, siguiendo a David Harvey (2013) esta categoría puede ser también apropiada y vaciada de contenido por aquellos que solo piensan en sus derechos a vivir donde quieran. Como por ejemplo en barrios cerrados en la medida en que se sientan seguros y protegidos, aunque destruyan el espacio público y la inclusión ciudadana.

El nuevo contexto político-económico de América Latina, con el avance en la aplicación de recetas neoliberales de los gobiernos elegidos democráticamente, profundizan las desigualdades socio-espaciales. Pero bajo la fachada de discursos de inclusión, algunos vacíos de contenido real, como si fueran atractivos mensajes publicitarios que en los hechos solo han generado políticas excluyentes.

La reproducción de las desigualdades existentes en nuestras ciudades es el punto central a debatir frente a procesos de transformaciones en el espacio urbano. Dado que, el camino de la modernización puede convertirse en un mecanismo que garantiza rentabilidades a determinados actores inmobiliarios y el aumento de la exclusión en otros. El Estado cumple

un papel protagónico en la ejecución de políticas públicas y sus acciones / no acciones repercuten en el resto de los actores del espacio urbano (vecinos, destinatarios, organizaciones sociales, el resto de los poderes, etc.).

¿Cuál es el grado de participación real de todos los actores implicados en los proyectos de urbanización de las villas en la ciudad de Buenos Aires? Es uno de los principales interrogantes de este trabajo, así como tratar de encontrar un correlato entre el discurso oficial, las acciones emprendidas y los mecanismos puestos en práctica para realizarlas.

Las políticas públicas, de los últimos años, apuntaron a urbanizar las villas en lugar de erradicarlas y convertirlas en barrio con el apoyo y la participación de los propios residentes en el proceso de cambio (Jaramillo, 2006, Cliclevsky, 2012, Abramo, 2012, 2011; Rodríguez, 2009; Di Virgilio, 2014; Cravino; 2007, 2012; Cavalieri, Gerscovich *et al.*, 2007). En los hechos estos asentamientos se urbanizaron con extrema lentitud, siendo espacios de estancamiento y segregación socio-espacial.

Finalmente, cabe recordar, las ocupaciones de fines del año 2010 al Parque Indoamericano y años más tarde al predio de Pola y De la Cruz. Estas ocupaciones merecen ser analizadas por la magnitud del movimiento social generado, por la participación y difusión que los medios de comunicación dieron a los hechos con discursos discriminatorios, y que pusieron de manifiesto la crisis habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Además, como se desarrolla más adelante, marcó un cambio de la política impuesta con relación a la urbanización de las villas.

La gestión iniciada en 2007 por Mauricio Macri, con relación a las villas se basó, en El Modelo Medellín que entiende como reurbanización de un asentamiento informal principalmente el acondicionamiento de los espacios públicos y la construcción de grandes infraestructuras destinadas a equipamiento comunitario, productivo, educativo, etc. Pero, no se ocupa de construir viviendas nuevas.

Afirma Jorge Melguizo, funcionario colombiano:

> Una buena parte de Medellín se formó invadiendo ilegalmente, pero la conclusión a la que llegamos es que ese problema no tenía solución, no era posible quitar esas viviendas y hacer nuevas. Esos pobladores no se preguntaban por la vivienda porque lo habían resuelto, se preguntaban por el hábitat: no tenían el equipamiento de salud,

> las cloacas, el acueducto, la luz, la educación, la recreación, el transporte público (…). Buenos Aires no puede hacer viviendas nuevas para 10.000 hogares, sólo contando los de villa 31. Al menos 250.000 personas viven en barrios informales y villas y no hay manera de garantizar viviendas nuevas para todas, pero sí una política de hábitat que mejore las condiciones. Y que la población comience a ser responsable de esos impuestos pagando por ellos. En Medellín el 100% de las personas paga sus impuestos y servicios, aunque viva en un barrio informal (Diario La Nación, 14 de julio de 2017).

A partir del 2017 se convierte en prioridad la urbanización de las villas en Buenos Aires y por ello centraré el análisis en este proceso, en los mecanismos de participación de los destinatarios, en los proyectos en sí mismos, en el financiamiento elegido, en la situación de los beneficiarios, etc.

Entre los objetivos propuestos cabe señalar el análisis de los recursos disponibles para su ejecución, la decisión política de destinar esos recursos hacia la urbanización de las villas, el acceso a la tierra de los pobladores y los mecanismos para su obtención, e indagar acuerdos y desacuerdos generados durante el proceso de producción de las políticas urbanas.

La urbanización de las villas en la ciudad de Buenos Aires

El origen de las villas se ubica en los años treinta, consecuencia de las migraciones internas. Las primeras se ubicaron en las cercanías del Puerto de Buenos Aires y fueron denominadas cintas negras. El denominador común fue la utilización de materiales de desecho para su construcción –madera, chapa, cartón– y una configuración urbana resultado de acciones individuales que provocó la ausencia de espacios libres, el amontonamiento de las viviendas con pasillos angostos y calles irregulares. Este fenómeno comenzó siendo una situación excepcional y las villas eran percibidas como lugar de paso para sus habitantes, convirtiéndose luego en residencia permanente.

En la década del 40 las villas se ubicaron también fuera de la capital y se convirtieron en una de las principales formas de localización de los sectores populares. En la medida en que crecían en tamaño en una localidad

aparecían nuevas villas en otras zonas más alejadas y sin equipamiento. Las estaciones del ferrocarril se convirtieron en sub centros y en torno a ellas se formaron los partidos del Gran Buenos Aires y se multiplicaron las villas.

En la actualidad, la mayoría de las familias que las habitan tienen más de diez años de residencia en el lugar, pero continúan en condiciones de vulnerabilidad respecto de su situación legal. El Estado impuso dos estrategias con respecto a las villas en la ciudad la erradicación y la radicación a partir del retorno de la democracia en 1983. La lucha de los pobladores por convertir la villa en barrio data desde la década del setenta, pero las conquistas y los resultados fueron muy pobres.

Entre 1950 y 1983 las políticas relacionadas con el futuro de las villas apuntaron a la erradicación de las mismas construyendo viviendas tipo monoblock en zonas alejadas del área central. Entre 1955 y 1966 se relocalizaron a sus pobladores, pero en ningún caso se cumplieron las metas previstas en los planes. Los pobladores no fueron consultados durante el proceso de erradicación ni se contemplaron necesidades, ni hábitos culturales. Se construían monoblocs uniformes para un tipo general de poblador sin tampoco considerar las posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

El análisis de los censos nacionales de población señala que a partir de 1960 se produce un importante crecimiento anual de residentes en villas. Entre 1960-1970 (19.3%), que tiende a disminuir en el período siguiente, pero se mantiene el crecimiento: 18,6% entre 1970 y 1976 produciéndose a partir de 1977 una fuerte disminución de la población debido a las políticas impuestas por la dictadura militar de erradicación de villas de CABA, expulsando casi el 84% de los residentes villero (se erradicaron 17 villas).

A partir de 1976, el gobierno militar expulsó a la población villera de la ciudad ya sea enviándolos hacia la periferia del conurbano bonaerense o haciendo retornar a sus lugares de origen. Si agregamos la aplicación de ley de liberalización de alquileres en 1977 y la destrucción de tejido urbano consolidado para construir la Autopista 25 de mayo se comprende la tasa de crecimiento negativa en el Censo de 1980 en la Ciudad de Buenos Aires (-1.7 %) (cuadro 1).

Cuadro 1. **Participación porcentual de la población residente en villas y asentamientos en el total de población de la Comuna. Ciudad de Buenos Aires, 2010.**

Comuna	Barrio	Porcentaje
Total		5.7
1	Constitución - Monserrat - Puerto Madero - Retiro - San Nicolás - San Telmo	14.3
2	Recoleta	0.3
3	Balvanera - San Cristobal	-
4	Barracas - Boca - Nueva Pompeya - Parque Patricios	23.4
5	Almagro - Boedo	-
6	Caballito	-
7	Flores - Parque Chacabuco	13.7
8	Villa Lugano - Villa Riachuelo - Villa Soldati	35.8
9	Liniers - Mataderos - Parque Avellaneda	6.1
10	Floresta - Monte Castro - Velez Sarsfield - Versalles - Villa Luro - Villa Real	-
11	Villa del Parque - Villa Devoto - Villa General Mitre - Villa Santa Rita	-
12	Coghlan - Saavedra - Villa Pueyrredon - Villa Urquiza	-
13	Belgrano - Colegiales - Nuñez	-
14	Palermo	0
15	Agronomía - Chacarita - Parque Chas - Paternal - Villa Crespo - Villa Ortuzar	1.9

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) sobre la base de datos censales. EAH 2011.

Desde hace varias décadas se reemplazó el paradigma de erradicación de viviendas populares en asentamientos por la inclusión a través de la urbanización de las villas integrándolas al resto de los barrios de la ciudad. A partir de 1980 y desde el retorno a la democracia se inicia el repoblamiento de las villas, aunque no se llegaron al tamaño de la década del '70. Hay un cambio de concepción en cuanto a derechos de los pobladores cuando se busca la radicación, quienes recuperan su derecho a vivir en la ciudad, derecho no contemplado en la etapa anterior.

En el siglo XXI se quintuplico el tamaño de la población que reside en villas, al igual que su participación en la población total. En el sur de la ciudad se concentra el 69% de las villas, particularmente en las comunas 4 y 8, en donde la proporción de hogares y población pobre asciende al 30%. El 98,2% de la población y el 97,9% de las viviendas ubicadas en villas, asentamientos, y Núcleos Habitacionales Ttransitorios (NHT) se sitúan en las comunas 1, 4, 7, 8 y 9 (figura 1).

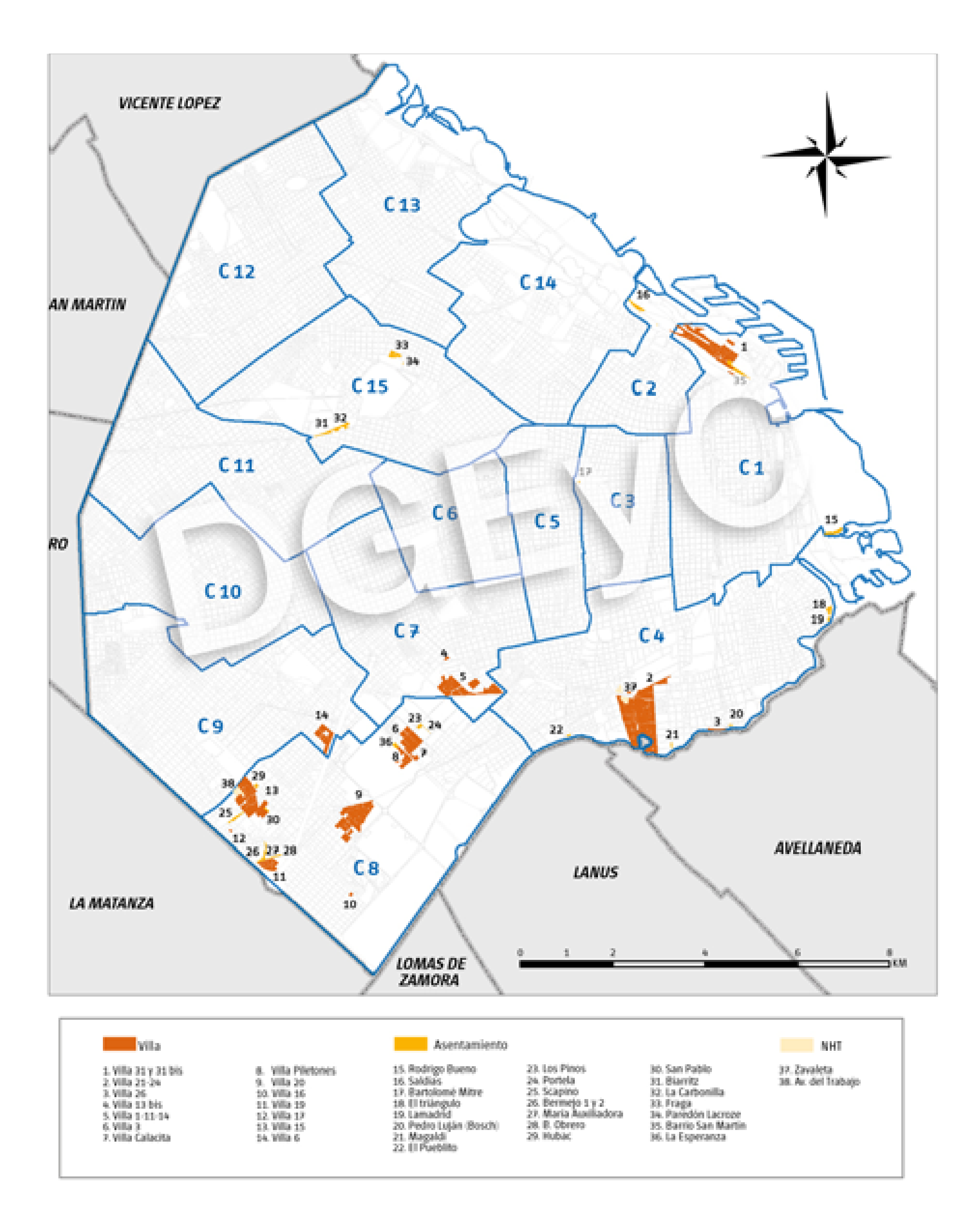


Figura 1. **Localización de villas, asentamientos y NHT por Comunas.** Ciudad de Buenos Aires (2015).

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA

El programa Radicación, Integración y Transformación en villas del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) (ex Comisión Municipal de la Vivienda) se ocupó de la integración urbana de las villas a través de una *urbanización* de los asentamientos transformándolos en barrios. Se puso en vigencia la ley Nº148/98,[1] que planteó la *integración* de estos barrios a la ciudad mediante la realización de obras que incluyeron construcción de viviendas, apertura y pavimentación de calles, dotación de servicios de infraestructura y prolongación del transporte público en las villas más extensas (Rofé, 2017). La ley 341 permitió el acceso al crédito hipotecario y el Instituto de la Vivienda fue el organismo encargado de la ejecución.

A partir del año 2003 (Ibarra y Telerman, jefes de gobierno de la ciudad hasta 2007) se llevaron adelante políticas urbanas en las villas con el trazado pavimentación y aperturas de calles, la construcción de viviendas nuevas. La lentitud en la ejecución de los proyectos provocó que se usurparan algunos de ellos y que parte de lo construido fuera insuficiente por la masiva llegada de nuevos pobladores.

En diciembre de 2007 asume como jefe de gobierno de la ciudad el Ing. Mauricio Macri y modifica las políticas habitacionales en la medida que se dejan de construir viviendas populares, se ocupan parcialmente de urbanizar las villas (mejoramiento de fachadas y del sistema de recolección de residuos) y dar respuestas a la emergencia. El 5% del presupuesto total invertido en villas durante la gestión anterior se redujo a menos del 1%.

Los organismos encargados de la política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, se dividieron en cuatro áreas: Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC); Ministerio de Desarrollo Social; Corporación Buenos Aires Sur y Unidad de Gestión e Intervención Social.[2]En una primera etapa se priorizó el mejoramiento de las fachadas de las viviendas con pintura y con actividades recreativas para los residentes, iniciativas insuficientes para mejorar la calidad de vida de esta población (maquillaje urbano).

---

[1] La Ley 148, dispone desde 1998 la "atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHTs" y establece que en un plazo no mayor a cinco años debe iniciarse un proceso participativo para la radicación e integración socio urbana de las villas.

[2] Unidad de gestión e intervención social: UGIS que se ocupa de la emergencia habitacional, de limpieza y el aseo, cloacas, emergencia eléctrica y elabora los listados de adjudicación de las viviendas Corporación del Sur que se ocupa de la planificación y urbanización de las villas a través del Programa de reordenamiento del suelo urbano PROSUR.

La sucesión en la Jefatura de Gobierno de un candidato del PRO (Horacio Rodríguez Larreta), profundizó la fragmentación de los organismos ocupados en atender la emergencia habitacional de la Ciudad de Buenos Aires agravando los aspectos negativos del organigrama de organismos responsables similar a la gestión anterior. Al mismo tiempo y a través de un fuerte endeudamiento externo se puso en marcha la urbanización de las villas de la ciudad de Buenos Aires.

En la actualidad, en la página del gobierno de la ciudad, figuran los objetivos a los que apunta y son los siguientes:

> En las villas y complejos habitacionales es necesario renovar la trama urbana (calles, avenidas, pasajes, pasillos) para lograr una mayor vinculación de estos territorios con otros barrios y con el resto de la Ciudad. Para ello se trabaja en la consolidación de ejes integrales y en la construcción de: equipamientos deportivos, sociales, educativos y culturales, iluminación, señalética, transporte público, espacios verdes, bici sendas y espacios recreativos, entre otros. (GCBA, 2018).

En cada uno de estos espacios generados, la Secretaría de Hábitat e Inclusión desarrolla programas y proyectos sociales, educativos, deportivos, recreativos y culturales, que promueven la inclusión social y facilitan el uso positivo y sustentable de los espacios públicos.

La propuesta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires del modelo de intervención urbana integral para disminuir los procesos de segregación socio-espacial existentes consiste en la conformación las Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU) con el propósito de integrar las villas a su entorno. Las UTIU constituyen un nexo entre zonas incluidas y excluidas con el fin de reducir la fragmentación social a través del desarrollo de Proyectos Urbanos Integrales.

Desde el discurso oficial a través de los medios e incluso en las reglamentaciones, se puso de manifiesto la resolución política del cambio. La delimitación geográfica de las UTIU se hizo considerando los aspectos físicos y sociales, para proponer áreas de oportunidad a potenciar y áreas de conflicto a mejorar.

¿Qué se entiende por urbanización? ¿Cómo se implementa y cuáles son los ganadores y perdedores de este proceso?

En términos generales se entiende por urbanización el proceso por el cual el Estado desarrolla políticas de intervención para mejorar las condiciones del hábitat en la ciudad incorporando a las villas al tejido urbano de la ciudad transformándolas en barrios. En primer lugar, se apunta a la regulación del dominio otorgando la tenencia de las tierras; el mejoramiento de los barrios a través de obras de infraestructura y favoreciendo la accesibilidad dentro de la villa y afuera de la misma. En muchos casos frente a la urbanización se tiene que construir vivienda nueva y el mejoramiento de la existente (Borja, 2018).

Según la gestión actual

> La urbanización consiste en el mejoramiento de las viviendas existentes y la construcción de otras nuevas, la provisión de instalaciones definitivas de agua, cloaca, luz, gas y telefonía; transforma el espacio público con apertura de calles, plazas y parques; además de refaccionar y construir nuevo equipamiento comunitario (iglesias, comedores, escuelas, bibliotecas, centro de salud y de deportes). (GCBA, 2018).

En los inicios de la gestión PRO en la ciudad de Buenos Aires, el concepto de urbanización empleado por el Poder Ejecutivo estuvo fuertemente asociado al *maquillaje urbano* sin mejorar de manera significativa la vida de quienes allí residen. Además, en algunos de estos casos, la solución habitacional que se brindó estuvo vinculada con la entrega de títulos de propiedad (o el intento), aun cuando las viviendas no contaban con niveles de habitabilidad aceptables y el barrio no tuviera la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos de calidad.

Con respecto a la Villa 31, en 2007 Mauricio Macri propuso su erradicación. Estos planteos, sobre los que se avanzó con medidas disuasivas (como la prohibición de la entrada de materiales de construcción al barrio), comenzaron a revertirse tras intensas protestas por parte de vecinos y organizaciones territoriales, que derivaron dos años después en la sanción de la Ley 3.343, que dispone la urbanización de la Villa de Retiro.

Estos acontecimientos, a los que se suma poco después el conflicto del Parque Indoamericano, implicaron una redefinición de la administración gobernante de la inicial política de omisión (cuando no, hostilidad) hacia las villas (Vitale y Fassina, 2017) y la postulación, al menos formal, de programas de integración socio-urbana de estos territorios y con la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (figuras 2 y 3).

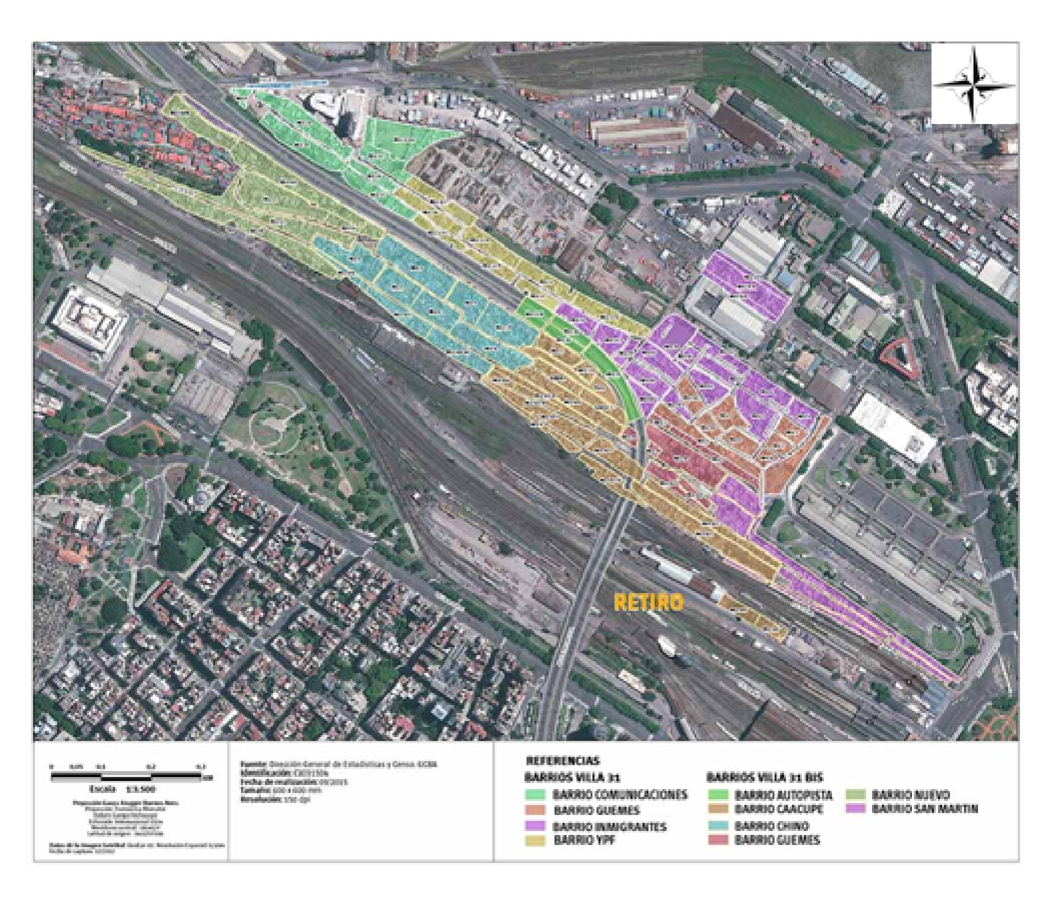


Figura 2. **Mapa de barrios en Villa 31 y Villa 31 Bis, Ciudad de Buenos Aires.**

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA.



Figura 3. **Mapa de barrios en Villa 31 y Villa 31 Bis, Ciudad de Buenos Aires.**

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA.

A nivel nacional, El 22 de mayo de 2017 el presidente Mauricio Macri dictó el Decreto N° 358/2017[3], que formalizó un relevamiento nacional de barrios populares y de sus habitantes. El 4 de julio de 2018 obtuvo media sanción unánime el proyecto de urbanización de los barrios populares que regulariza el dominio de más de 4000, beneficiando a 3,5 millones de personas. Luego será girado al senado.

La iniciativa dispone la utilidad pública y la expropiación de las tierras donde se levantan 4.228 barrios precarios en todo el país, iden-

[3] El Decreto creó el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) que constituirá la base de las políticas tendientes a la regularización dominial, a llevarse a cabo mediante la implementación de la Ley N° 23.967. La administración y la gestión del Registro quedó en mano de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

tificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP), creado por decreto 358/2017 con el objetivo de darles el título de propiedad a sus habitantes y que obtengan los servicios básicos.

También propone la creación de un fideicomiso para financiar las expropiaciones que se realicen, cuyos fondos serán establecidos en la ley de presupuesto de 2019.Una de las modificaciones introducidas_al texto original radica en la cláusula que autorizaba a la Nación a proceder a la expropiación, aún en caso de falta de acuerdo con las provincias y municipios. En consecuencia, se necesitará el acuerdo de las tres partes.

El Jefe de Gobierno porteño Horacio Rodríguez Larreta consolida un drástico cambio de política hacia las villas de la ciudad, con la creación de una Secretaría encargada específicamente de la urbanización de la Villa 31 y la reasignación de funciones al Instituto de Vivienda de la Ciudad para la intervención en las Villas. Los anuncios referidos a la urbanización de las villas reavivaron los debates en torno a cómo desarrollar las acciones, tomando en cuenta los proyectos anteriores y sus resultados en general, incompletos como fue el caso de los Piletones: barrio testigo de la gestión Macri. (Diario La Nación, 3 de diciembre de 2017).

La urbanización propuesta incluye las tierras que hoy ocupan la Villa 31 y 31 bis, la villa 20, y el Playón de Chacarita Villa Fraga, la villa Rodrigo Bueno ubicada en la Costanera Sur lindando con la Reserva Ecológica y muy cerca de la zona más cara de buenos Aires, Puerto Madero, y afectando terrenos vecinos que sean necesarios para las obras.

Desde el Gobierno de la Ciudad se presenta al proyecto como reductor de desigualdades, de manera que se salvan las distancias entre el acceso a una vivienda digna entre los vecinos de la ciudad y los vecinos de estas villas. El proyecto de urbanización estará listo en el año 2019. Vale la pena recordar que las obras tuvieron varios relanzamientos desde el año 2016.

Un conjunto de organizaciones sociales ha elaborado pautas de consenso para un Hábitat digno que incluye las cuestiones relacionadas con el acceso a la tierra; la situación de los inquilinos en las villas que aumentan día a día; el mantenimiento de las actividades productivas desarrolladas en los barrios; el respeto por la situación ambiental, el seguimiento del proceso y su posterior finalización. También, la provisión de infraestructura pública y domiciliaria debe incluir en cada territorio el suministro

de agua potable, desagües cloacales, energía (eléctrica y/o gasífera) y redes de información (correos, telefonía, internet, tv). Estos servicios deberán ser operados desde su instalación por los mismos entes que en el resto de la ciudad; recolección residuos; obras para evitar las inundaciones; zonas verdes; accesibilidad, etc.[4]

Una política de villas deberá evitar los desalojos –que signifiquen desplazar vecinos fuera del barrio- y sostener el principio de arraigo en los procesos de reurbanización, a fin de evitar la movilidad de recursos estatales hacia las nuevas zonas. Los vecinos nunca quieren trasladarse a otras zonas de la ciudad si bien en muchos casos el desalojo resulta inevitable, especialmente cuando son inquilinos.

En todos los casos se busca el mejoramiento de la vivienda construida respetando las características socio culturales de los residentes, pero garantizando al mismo tiempo la seguridad de la construcción. La participación de los vecinos será imprescindible para decidir cómo y dónde intervenir en el proceso de *esponjamiento/acupuntura* en post de mejorar la habitabilidad de la mayor cantidad de viviendas. El Estado garantizará, entre otras medidas, una política transparente para el acceso al crédito de las familias, que deberá contar con la participación de organizaciones sociales y vecinales.

El acceso a la tenencia de la tierra puede llevarse adelante no solo a través de la propiedad privada sino a través de la propiedad cooperativa o formas de derecho de usufructo de las familias, aunque el Estado mantenga la propiedad de las mismas. Es imprescindible la asistencia técnica y social durante todo el proceso y continuarlo una vez finalizado el mismo. Asimismo, es esperable que se consideren mecanismos que restrinjan, al menos en forma temporal, la mercantilización del suelo e inmuebles.

La situación de los inquilinos, que no figuran en ningún registro y crecen día a día en las villas, es un aspecto a resolver y a garantizar su permanencia, así como las otras formas de acuerdos informales como por el ejemplo el anticrético, muy difundido en el seno de la comunidad boliviana. Conocer la cantidad de pobladores en esa situación que, en la mayoría de los casos, el censo no refleja, para realizar un diagnóstico preciso. Los inquilinos son sujetos de derecho a una vivienda digna y por

[4] Consenso Nacional para un Hábitat digno CELS, 2017.Bs As Argentina

ende deben ser contemplados en las propuestas urbanizadoras evitando desalojos informales frente a los cambios.

En general las condiciones de hábitat de los inquilinos son más precarias que las de los propietarios y por lo tanto implica considerar las condiciones de hacinamiento, las ventilaciones y calidad de la vivienda, las condiciones de acceso a los servicios básicos de infraestructura y al equipamiento colectivo. Los inquilinos deben tener posibilidades de acceso a una vivienda digan que no signifique la regulación de su condición de inquilinos sino el acceso a la tenencia legitima como el resto de los residentes.

Al mismo, implementar también en las villas sistemas de vivienda social en alquiler, a partir de inmuebles de dominio estatal, que serán considerados una solución habitacional transitoria en la medida en que la vivienda estatal siga siendo adjudicada en propiedad a sus destinatarios. El Estado, a través de la generación de un Banco de Inmuebles, debe garantizar el suelo para la construcción de viviendas o la Re funcionalización de edificios vacantes.

Finalmente, es imprescindible el acompañamiento del proceso de urbanización aun después de su finalización. Las organizaciones barriales cumplen un papel protagónico y deben ser convocadas y deben monitorear y participar activamente, así como tener en cuenta las necesidades a futuro de estas poblaciones.

La urbanización en la villa 31, 31 bis: sus alcances

El conjunto de obras que contempla el proyecto implica la construcción del Ministerio de Educación, una nueva traza para la autopista Illia, la construcción de un parque elevado[5], la relocalización de las familias que viven debajo de la autopista y la construcción de una red cloacal y pluvial, así como del resto de servicios públicos (figuras 4 y 5).

[5] El proyecto oficial es reubicar a la Illia. La traza se moverá en paralelo a la Avenida Del Libertador. Costará $ 1.700 millones y debería estar lista en un año.



Figura 4. **Asentamientos bajo la autopista Illia.**



Figura 5. **El antes y el después de la obra bajo la Autopista Illia.**

Fuente: Secretaría de Hábitat e Inclusión, GCBA.

El Gobierno de la Ciudad, afirma que el pago de las viviendas será por medio de un sistema de amortización francés con créditos a 30 años, haciendo hincapié en que los vecinos que sean propietarios abonarán Suelo x Cantidad de m^2 de la vivienda nueva, mientras que los inquilinos abonarán (Suelo + Precio de Vivienda existente) x Cantidad de m^2 de la vivienda nueva). En cuanto a aquellos que no puedan costear el monto inicial, también podrán acceder a las viviendas y a su título de propiedad, en tanto se encuentren en búsqueda laboral activa y asistan a los cursos de formación del Centro de Desarrollo Emprendedor y Laboral.

Se propone el cambio de la identidad del barrio. Entre las instituciones que se van a instalar en la zona figura desde un Mc Donald hasta el edificio central del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (La Nación, 22 de enero de 2018). Entre las primeras obras de relocalización se encuentra una zona que se conoce como la Containera[6]: allí comenzaron a ser reubicados los vecinos cuyas casas se verán afectadas por la traza de la nueva autopista Illia, que correrá en paralelo a las vías.[7]Son 118 familias que tienen que mudarse a viviendas realizadas sobre terrenos donde funciona un depósito de contenedores, a la altura de la Facultad de Derecho, cruzando las vías y la calle Quiroga. Se trata de 46 casas, con 2 y 3 dormitorios. Tienen planta baja y 2 pisos, revestidas en chapas hacia el exterior y roca de yeso hacia el interior. En las terrazas, colocaron paneles solares.

La respuesta de los residentes

En el caso de la Villa 31 y 31 Bis del barrio de Retiro frente al proyecto de urbanización los vecinos manifiestan su descontento por no ser consultados en la toma de decisiones (La Nación, 23 de febrero de 2017).

La información que brinda el Gobierno es parcial, fragmentaria, difusa e insuficiente. Por ejemplo, en el caso de la delimitación de la traza de la Autopista 25 de Mayo, se cuestiona la forma en que el GCBA ha presionado a las familias para que acepten una relocalización realizada prematuramente. La idea del Gobierno es construir dos kilómetros de

[6] Se denomina así a la zona de relocalización dado que allí existía un depósito de contenedores.
[7] Fuente: Clarín, 13 de enero de 2018.

autopista nueva sobre terrenos del ferrocarril y transformar el actual tramo en un espacio verde lineal de más de 40 mil m^2, al estilo del High Line de Nueva York. Existe también una mesa de urbanización histórica que genera resistencia, porque algunos vecinos denuncian que participan organizaciones que ni siquiera viven en la villa.

La mala calidad de las viviendas de relocalización es otra demanda. Afirman: "Muchas familias viven en casas de materiales y nos quieren mandar a otras de durlock y chapa". Otro hombre, de nacionalidad paraguaya, señaló: "Fuimos a ver las casas y los materiales son chapas, madera aglomerada y por dentro durlock: yeso con cartón". (Diario Página, 12 de diciembre de 2017).

El GCBA a través de la Resolución N° 208/2016 creó Subprograma de Cesión de Derechos Posesorios sobre Construcción de la Villa 31 y 31 Bis y San Martín, que autoriza a dar dinero para que las familias se vayan del barrio en violación a la ley N° 3.343. Además, las exigencias constructivas exigen constante cuidado y mantenimiento y con alturas bajas (Pb + 2 pisos y PB + 3 pisos), la escasez de suelo para otorgar una solución habitacional a cada familia del barrio y la ausencia de mecanismos que protejan al barrio frente a la presión del mercado inmobiliaria llevan a pensar que el proceso de integración social-urbana del Barrio Carlos Mujica, está más orientado a la expulsión del mismo con el correr de los años que a su permanencia. Es decir, constituye más un proceso de gentrificación a largo plazo que un proceso de integración social y urbana sustentable por décadas.

La venta de los predios de Containera y el de Libertador casi esquina Ramos Mejía, en donde se están construyendo viviendas para las familias del Barrio Cristo Obrero que deben relocalizarse por el cambio de la Traza de la Autopista Illia han generado múltiples denuncias debido a que se está habilitando la venta de todo el predio que tiene aproximadamente de 33 ha a 40 ha y no sólo el necesario para transferir la propiedad de las viviendas nuevas. Estos predios pertenecen al Estado Nacional, por lo tanto, se tuvo que firmar un Convenio entre la Agencia de Administración de Bienes del Estado Nacional y el GCBA.

A fines de diciembre se produjo una fuerte denuncia por parte de las organizaciones barriales debido al rumor sobre la venta de terrenos que estaban destinados para relocalización de viviendas del Barrio Carlos

Mujica y ocupados por la empresa de transportes Flecha Bus, de aproximadamente 1,6 hectáreas. La venta de terrenos públicos para acciones privadas es rechazada por los especialistas y las organizaciones sociales.

Es un terreno de unos 23.200 metros cuadrados, donde hoy funcionan galpones y el estacionamiento de la AABE y la SOFSE, la empresa estatal que controla los ferrocarriles. La Legislatura autorizaría la construcción de edificios de hasta 45 metros de alto, para viviendas, oficinas y comercios. Si bien deberán dejar el 65% de la superficie librada al uso público (entre calles, veredas y espacios verdes), la urbanización implicará derribar unas tres cuadras del paredón que hoy tiene el sector ferroviario hacia Libertador.

Conclusiones

La urbanización de las villas constituye un avance en el reconocimiento de la existencia de los mismos y su intensión de integrarlos al conjunto de barrios de la ciudad; pero integrarlos respetando el hábitat construido a lo largo de los años. Es necesario reconocer las desigualdades, las particularidades y los orígenes de los vecinos para lograr un consenso, así como los saberes y habilidades de los residentes. En el caso de la Villa 31 y 31 bis, al estar ubicada en uno de los barrios más caros de la ciudad, se pueden generar graves conflictos a futuro en la medida en que esas tierras sean vendidas a través del mercado inmobiliario privado y la población residente termine fuera del barrio. Algunos especialistas señalan que una posible salida puede ser que el Estado conserve la propiedad de tierra y la entregue en usufructo.

El respeto por los valores culturales dominantes en el barrio es fundamental, así como el favorecimiento de las prácticas laborales como mantener espacios para guardar los cartones, o para las ferias de intercambio. El diseño e implementación de las políticas públicas de urbanización deberá contemplar la heterogeneidad de los sujetos que conforman la comunidad con el objeto de evitar reproducir la desigualdad y discriminación. La incorporación del enfoque de género y de diversidad sexual constituye una oportunidad para revertir desigualdades preexistentes y mejorar la calidad de vida de las personas.

En el marco del respeto de las normas vigentes, se profundizará la relación con las juntas vecinales electas en comicios democráticos y que se encuentren con mandatos vigentes. El proceso de urbanización de las villas se enfrenta a prácticas sociales a veces no contempladas por los proyectos oficiales y que son disparadores de conflictos entre sus miembros frente al poder público que no contempla necesidades de los residentes y que requieren de una permanente negociación para su ejecución. (Cravino y Carvajal, 2012).

El Jefe de Gobierno porteño en un recorrido por la Villa 31 afirmó: "Integrar es mucho más que urbanizar, es crear condiciones para que todos tengamos oportunidades de crecer y desarrollarnos" y agregó que una de las claves de la integración de la Villa 31 es "el vínculo del barrio con el resto de la Ciudad" (Diario Clarín, 13 de enero de 2018)

Cabe recordar las afirmaciones de David Harvey (2013: 87): "De cierta manera, este es el verdadero reto del Hábitat III, la apropiación del concepto de derecho a la ciudad y sus alcances. Muchos grupos podrían cooptar el concepto y apropiarse del mismo, alegando su derecho a desarrollar la ciudad de una manera en la cual se vean beneficiados. El concepto de derecho a la ciudad es en cierta manera es vacío, y depende de quien lo llene de significado para que el concepto cobre su importancia. En ese sentido, los ricos en Manhattan también tienen derecho a la ciudad, y su derecho radica, en términos generales, a vivir exclusivamente con ciudadanos de su misma clase social. Otros grupos querrán vivir en urbanizaciones privadas, alegando que es su derecho vivir en un entorno seguro".

Una pregunta sin respuestas hasta el momento es si la urbanización alcanza para lograr el objetivo de integrar a las villas como barrios de la ciudad y a sus residentes como ciudadanos plenos sin mantener los prejuicios preexistentes. Pero sin dudas, constituye un paso muy importante.

Resulta imprescindible que se impida cualquier forma de comercialización de los lotes otorgados porque eso significa un proceso de expulsión de los pobladores en el mediano plazo. Por último, dada la crisis económica vigente, las políticas de austeridad puestas en marcha, y el préstamo solicitado al FMI cabe preguntarse cómo será viable llevar adelante las inversiones necesarias para la urbanización de las villas.

Referencias bibliográficas

Libros

ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: Mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas, *Revista Eure*, *38*(114).

BORJA, J. (2018). Ciudadanía y derechos en una nueva era. En BORJA, J. y CORTI, M. (Eds.), *Derecho a la Ciudad Conquista política y renovación jurídica,* Buenos Aires: JusBaiRes.

CAVALIERI, M, GERSCOVICH, A. y WAINSTEIN-KRASUK, O. (2007). *Hacia un abordaje sistémico de los vacíos urbanos en la ciudad de Buenos Aires. El caso de las Comunas 4 y 12 como estudio piloto*. Ponencia presentada en las Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

CRAVINO, M. C. y CARVAJAL, M. L. (2012). El barrio son los vecinos. La (re) urbanización de las villas y la perspectiva de sus habitantes. En CRAVINO, M. C. (Comp.), *Construyendo barrios. Transformaciones territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA (2004-2009)* (pp. 207-251). Buenos Aires: Ediciones Ciccus y Universidad de General Sarmiento.

CRAVINO, M. C. (2007). *Las villas en la ciudad. Mercado e informalidad urbana.* Buenos Aires: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

DI VIRGILIO, M. Y GUEVARA T. (2014). Gentrificación liderada por el estado y empresarialismo urbano en CABA. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, *11*, 12-23.

HARVEY, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana.* España: Ediciones Akal.

JARAMILLO, S. (2006). Reflexiones sobre la "informalidad" fundiaria como peculiaridad de los mercados de suelo en las ciudades de América Latina. En ABRAMO, P. (Comp.), *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

RODRIGUEZ, M. (2009). *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social.* Buenos Aires: Espacio Editorial.

ROFÉ, J. V. (2017). Condiciones del hábitat popular y políticas públicas en la Ciudad de Buenos Aires. En VIDAL, S. y LIBERALI, A. M. (Comps.), *Movilidad y Pobreza. Conectividad y marginación*. Buenos Aires: FADU-UBA.

VITALE, P. y FASSINA, R. (2017). Acuerdo para la Urbanización de Villas: un proceso colectivo para la integración socio-urbana de los asentamientos informales, *Medio Ambiente y Urbanización*, *86*(1), 169-190.

Documentación oficial

REPÚBLICA ARGENTINA. (2016). ONU, Hábitat III. Informe Nacional de la República Argentina Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Evaluación del progreso y medidas orientadas a futuro.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2016). Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA (Universidad Católica Argentina) / Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Informe de trabajo sobre las villas porteñas, Buenos Aires.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2014). Ministerio de Desarrollo Urbano del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría de Planificación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe Territorial de la Comuna 1.

REPÚBLICA ARGENTINA. Observatorio del Derecho a la Ciudad. Recuperado el 29 de noviembre de 2017 de http://observatoriociudad.org/.

Periódicos citados

Diario La Nación, "La ciudad tendrá mejor oportunidad si invierte en los barrios pobres", 14/7/17.

Diario La Nación, "Asegurar el territorio, el paso previo para la urbanización", 03/12/17.

Diario La Nación, "Urbanización de la Villa 31: cuál es el reclamo de los vecinos por el traslado de la Autopista Illia", 23/2/17.

Diario La Nación, "Buenos Aires, en construcción: las obras que transformarán la ciudad", 22/1/18.

Diario Página 12, “El negocio antes que los vecinos”, 12/12/17.
Diario Clarín, “Cambios en Retiro, Villa 31: entre reclamos se mudan los primeros vecinos para que avance la obra de la Illia”, 13/1/18.

Leyes citadas

http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley148.html. Fecha de consulta: junio de 2018.
http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley3343.html. Fecha de consulta: julio de 2018.

Fuentes digitales citadas

https://www.estadisticaciudad.gob.ar. Fecha de consulta: junio de 2018.

LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA Y EL DERECHO A LA CIUDAD. UN EJERCICIO SOBRE EL MODELO SUBSIDIARIO EN SANTIAGO DE CHILE

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile

rhidalgd@uc.cl

Voltaire Alvarado Peterson

Escuela de Geografía, Universidad Academia de Humanismo Cristiano

valvaradop@docentes.academia.cl

Laura Rodríguez Negrete

Instituto de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Austral de Chile

lrodriguez@uach.cl

Introducción

Un modelo de gestión habitacional. Un sistema capaz de contener el conflicto generado en la necesidad de producir propiedad. A través de un organizado y jerarquizado repertorio de las normas que dan forma legal al modelo neoliberal -siempre en cuestión– es posible advertir los medios por los cuales el Estado produce un espacio residencial de características únicas, buscando la permanente conculcación de las tensiones entre la ciudadanía, que espera acceder a la propiedad, y los medios públicos o privados estructurales para resolverla.

La tendencia científica en la discusión sobre estos temas centrales y sus derivadas tiende a situarse con bastante impunidad al alero del derecho a la ciudad. Claro, con el trabajo de Henri Lefebvre se abre la puerta

a discutir si el derecho es a formar parte de un hábitat complejo, donde la población que logra acceder a él lo hace a partir de una serie articulada de alternativas de progresión social, como lo son el acceso a la vivienda, a un entorno compuesto de servicios, verdes praderas y glorietas en cada esquina, trazados en una lógica espacial de bienes posibles de ser consumidos de forma constante; o, simplemente a la propiedad de una vivienda localizada en entornos urbanizados y complejos, conseguida por el empuje conflictivo de los intereses de una población que jamás tuvo acceso a ellos. Si no es alguna de estas alternativas ¿qué es entonces el derecho a la ciudad?

Decir que la fuerza del Estado es clave en el encadenamiento por la vivienda en Chile es, para muchos, un despropósito (Farías, 2014; Sabatini & Wormald, 2004). Se suele colocar, con mucha facilidad a veces, al máximo aparato público chileno como una entelequia secuestrada escalarmente por el mundo privado, de las grandes corporaciones con intereses globales y nacionales. El ejemplo es reiterado en foros, congresos, seminarios y simposios (Bruey, 2012). Chile es EL país neoliberal y, por mucho que el resto de los países lo ejecuten de formas tan salvajes y precarias como las que se presencian en él, su máxima expresión de barbarie sólo se vive en la angosta y larga faja de tierra. En este caso, el césped siempre es más neoliberal en la casa del vecino. Si es así, entonces, ¿cómo se desarrolla el derecho a la ciudad en la capital global del neoliberalismo y su faceta espacial?, ¿contendrá algún conflicto de carácter social un modelo político, económico y social cuya tendencia central está en exacerbar las desigualdades?

Este manuscrito propone revisar la trama espacial del derecho a la ciudad en el marco del adjetivado neoliberalismo chileno. No será esta la oportunidad para referirse al mercado de los privados, las operaciones inmobiliarias ni la cara corporativa de los territorios el centro de la discusión; por el contrario, el objeto a describir, interrogar y criticar será la forma en que el Estado –sí, el campeón del mundo de neoliberalismo– sostiene las robustas vigas del modelo. Se atreve esta contribución, por lo tanto, a examinar las formas políticas de gestión para la vivienda chilena reciente periodo a partir de uno de sus más fuertes dispositivo: el subsidio habitacional, que coloca al Estado como máximo gestor en la solución de la propiedad en el Santiago metropolitano. Desprendiéndose

de esta amplia mirada, se revisa en panorámica la tensión que existe entre lo que teóricamente ha sido levantado como derecho a la ciudad, y lo que un modelo neoliberal en rigor provee como tal en el marco de sus propias políticas de desenvolvimiento territorial.

¿Qué se entiende por derecho a la ciudad?

La esencia de los derechos y del derecho escrito está en su escrituración, en la redacción desde donde nace como norma jurídica ejecutable. El sentido del derecho no es otro que dar estructura a través de una serie de preceptos, a la vida en sociedad. La misma teoría del derecho, en la tradición de Hans Kelsen, establece que la norma jurídica es el resultado de la transacción de una serie de voluntades políticas, códigos culturales o tradiciones que, organizados bajo una lógica de proteger o castigar un derecho inherente o adquirido. La máxima kelseniana es que "toda norma jurídica *debe ser*"(Kelsen, 1990).

La Declaración Universal de los Derechos Humanos marca un hito jurídico inédito en la historia. Establece un conjunto de derechos que llama a proteger por los Estados suscriptores, entregándoles la responsabilidad de ingresarlos con estatuto constitucional en sus ordenamientos jurídicos. A la declaración de San Francisco se le agregan dos apartados complementarios que, en rigor, otorgan peso normativo al sistema global que estaba consolidándose hacia la mitad del pasado siglo. Aparecen el Pacto Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, seguido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, junto a la Declaración inicial y sus protocolos de firma y ratificación, establecen la Carta Internacional de los Derechos Humanos. Todas normas evacuadas entre 1948 y 1976.

¿Qué dice la máxima norma global desde el Imperio Romano y su *Ius Gentium*? El artículo 25 define las cuestiones del habitar en materia de Derechos Humanos, marcando un hito clave en la historia del derecho positivo. Se refiere el primer numeral de este precepto a que

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales

necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (ONU, 2018).

El primer elemento en tensión está en reconocer a la vivienda como parte de un "nivel adecuado" de vida para las personas, asociado a la consecución de una serie de servicios y atenciones. No señala el artículo mencionado si estas prestaciones han de ser garantizadas por los Estados firmantes en espacios urbanos o rurales, dejando abierta la idea de su universalidad. De cierta forma, corresponde entenderlo de tal manera, pues el sentido legislativo de la Declaración de San Francisco en 1948 es, precisamente, universalista.

No será sino hasta 1966 con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que preceptos como los instalados de forma declarativa en 1948, comienzan a tomar forma imperativa, esto es mandatando a los Estados firmantes en el cumplimiento y vigilancia de los elementos que están indicados en el Pacto. Bajo este tratado se incorpora de la misma forma en que se consagra dentro de la Declaración de 1948. Es así como en el artículo 11 se comprometen los Estados firmantes a reconocer "el derecho de toda persona a un nivel adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia" (ONU, 2018).

Como se advierte, se trata de una generalidad amplísima en el marco del derecho internacional que, llevado a la forma en que está vigente dentro de la Constitución Política de Chile, desaparece bajo el grueso manto de la propiedad como derecho esencial, con obligación de resguardo supremo por parte del Estado, que lo garantiza y promueve. Así rezan los numerales 23 y 24 del artículo 19 que contienen, en el marco de la cuestión revisada, el mandato al libre acceso a la propiedad en general y de las compensaciones garantizadas en caso de que el mismo Estado expropie la tenencia absoluta de las personas en el territorio chileno (Constitución Política-Chile, [1980] 2018). De vivienda, nada. Sólo en una de ellas aparece algo parecido al derecho a la vivienda, más situado en el sentido de un hábitat adecuado para el desarrollo de la vida en comunidad que en la inclusión a los entornos sistematizados y servidos como es el caso

de las ciudades que, en el caso chileno, está vigente en el artículo 9 de su Constitución.

Contra todo lo anterior, la literatura ha sido abundante en situar al derecho a la ciudad o a la vivienda como parte de la Carta Universal de los Derechos Humanos, que es el documento que contiene a la Declaración como al Pacto antes señalados. Ciertamente, la jurisprudencia en materia internacional se sustenta en la tradición, la reciprocidad y el ejercicio de la buena fe que los Estados manifiestan entre sí, por lo que dudar sobre el resguardo de alguno de estos derechos requiere de contundentes denuncias, medios de prueba efectivos o casi infalibles, y de tribunales que tengan la capacidad de conocer y juzgar, más no de ejecutar lo juzgado, como acontece en el marco de los tratados internacionales. Es así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conoce de las denuncias y su Corte relacionada las juzga, condenando a los Estados a la rectificación del derecho vulnerado, siempre que todas las instancias internas fueran debidamente agotadas tanto en competencia como en jurisdicción por las personas afectadas.

Este contexto jurídico, algo fuera de lugar para una escrito como este, sirve para colocar la discusión en el sentido preciso y discutir sobre si existe o no un derecho a la ciudad, tanto en la normativa global como en el caso chileno que, en sentido estricto, actúan de forma complementaria. La Constitución chilena –esa espuria de 1980– establece que los tratados internacionales ratificados forman parte de su ordenamiento jurídico con jerarquía normativa superior, esto es, a la altura de la misma Constitución. Si existiera un derecho a la vivienda o a la ciudad sería, entonces, demandable por la ciudadanía al Estado –y a cualquiera de ellos que fuera suscriptor de estos tratados– lo que no acontece, aun cuando aparezca en calles y conflictos, enarbolados como formas de reivindicación por ese derecho que figura en tantas, pero tantas publicaciones.

La perspectiva de la Academia

No es el fin del trabajo hacer ejercicios propios de jurisconsultos, pero la estructuración del debate en torno al derecho a la ciudad o a la vivienda demanda con urgencia de ciertas precisiones. Aun siendo imposible desarrollarlas en este capítulo, bien vale la discusión en el marco de los que se

entiende globalmente como un derecho concebido desde el ordenamiento jurídico internacional, como es el caso de las fuentes reseñadas. El quiebre sigue a continuación, al definir cómo lo ve la bibliografía contemporánea.

En el contexto del Norte Global, el derecho a la ciudad está más centrado en la apertura a la participación de la ciudad como una recuperación moderna en el orden la *polis* ateniense. En trabajos como el de Erik Swyngedouw aparece una idea de ciudad dinamizada por los movimientos sociales, donde la política se toma las calles a través de la ira y la insurgencia pero, por sobre todo, a través de la rearticulación de la política como fuerza para el cambio de las condiciones neoliberales (Swyngedouw, 2017). Por otro lado, en una perspectiva más tradicional dentro de la crítica como tal, Don Mitchell plantea que el derecho a la ciudad tiene una fijación excluyente sobre lo público, siendo inherente la participación ciudadana en todo aquello que tiene la etiqueta o es resguardado como *bien público.* Al mismo tiempo, reconoce la fragilidad de este, observando que los parques urbanos tienen usos múltiples y, por lo tanto, producen propiedad para algunas personas, como sería el caso de aquellos que viven en estos entornos, denominados *homeless*[1] (Mitchell, 1995). En una publicación posterior, el mismo Mitchell acusará las formas en que el derecho a la ciudad se deshace de los *homeless*, lanzándolos desde la ley hacia las afueras de lo público, destacando tal contradicción en una lógica irónicamente fascinante, como él mismo la denomina (Mitchell, 1997).

Lo llamativo es que el énfasis del derecho a la ciudad desde lo público y enfocado en las personas feneció con Mitchell y sus seguidores. El ascenso por reconocer estos derechos como parte de la Oleada Verde en los estudios geográficos y urbanos engulló una parte considerable del impacto en publicaciones para los últimos años (Checker, 2011). Prueba de ello es que el tema derecho a la ciudad tiene una presencia relevante dentro de rótulo de los estudios ambientales. Los casos con mayor impacto corresponden a las formas de adaptación urbana al cambio climático, la distribución equitativa de áreas verdes consolidadas en metrópolis con características desérticas (Carey *et al.*, 2016; Mathieu *et al.*, 2007; Smigiel, 2013); servicios ecosistémicos aplicados a transectos con alta movilidad

[1] En Chile se utiliza el concepto "personas en situación de calle". El actual gobierno lanzó una campaña invernal para asistir a estos grupos llamada "Código Azul". Lo curioso es que no se relaciona con la erradicación, sino con un acompañamiento en la condición de tales.

cotidiana y a una idea sobre las prestaciones de los comunes como parte de la ciudad y su espíritu (Turner, 2017); y los impactos que tienen estos sobre el modelo hedónico de precios inmobiliarios (Bengoechea Morancho, 2003). En estos trabajos, y en otros generalmente de habla inglesa, la tendencia está en mezclar la relación entre justicia y el derecho a la ciudad, siempre en el marco de lo sostenible, la sustentabilidad de los procesos y entornos urbanos, al mismo tiempo que abusan del concepto derecho como llave que abre una puerta hacia lo verde, al mismo tiempo que la cierra a la degradación en cualquiera de sus escenarios urbanos.

Esta revisión, breve e incompleta, continua al abrirse al campo axiológico en el entendido del derecho a la ciudad. David Harvey lo plantea con fuerza en el texto *The right to the City* (Harvey, 2003) al tomar la línea argumental del valor en sí, pues define a esta reclamación no como un visado de ingreso o impetración para pertenecer a las ciudades, sino como la alternativa de deliberación a convertirla en aquello que "nuestro corazón desee" (Harvey, 2003: 939). Este impulso político y ciudadano aparece también en Purcell, que diserta sobre el espacio de la ciudad para la participación, asumiendo que los caminos que el modelo neoliberal oferta para el pertenecer en lo metropolitano requiere de una nueva definición de ciudadanía, capaz de absorber la ausencia de participación a través del reconocimiento de tres características: nueva estructura escalar de la ciudadanía hacia otros órdenes de comunidad; una reterritorialización entre los conceptos de nación y Estado; y la reorientación desde lo nacional hacia lo estrictamente local (Purcell, 2003: 566). Estas fuentes, con mayor intencionalidad política, acusan un interés opuesto en lo conceptual pero complementario en la dirección respecto a los que están en el marco de la Oleada Verde. Claro, ambos se articulan en la manifestación de la justicia en el espacio de las ciudades y el ejercicio deliberativo: hacer ciudad como un objeto colectivo.

La zona gris sobre el derecho en el espacio habitado está, contradictoriamente, en la formulación más ortodoxa, de la cual se sirve una parte relevante de las tendencias más críticas tanto de la Geografía como de los Estudios Urbanos. Henri Lefebvre y su obra redefinen la idea filosófica del espacio desde una perspectiva marxista, de materialismo histórico, pero muy tributario de la escuela fenomenológica francesa, distinta a la matriz heideggeriana cobijada bajo *Ser y Tiempo*.

El énfasis de la perspectiva lefebvriana está en lo cotidiano, en el espacio como una senda de encuentro y desencuentro, rodeada de murmullos y movimientos inesperados, como los ensayados en Ritmanálisis (2007). Aquí, las personas y sus acciones son las que configuran lo cotidiano, algo que describe con mayor profundidad en *La Vida Cotidiana en el Mundo Moderno*, que sí posee un acumulado sobre el medio que estaba resultando entre las formas de acumulación capitalista, la conversión de lo urbano en una máquina de reproducción del capital y, finalmente, como el escenario terminal de toda crisis occidental (Lefebvre, 1984). Con todo, el sentido del derecho a la ciudad se condensó de forma bastante contradictoria en el trabajo *El Derecho a la Ciudad* (2017), libro que aún por su título no logra desentrañar qué es lo que entendió o quiso dejar abierto Lefebvre bajo la idea de ciudad.

El cuidado respecto al enunciado de una obra consular y altamente referenciada en distintos estudios provoca cierta confusión en los sentidos que el mismo autor pretendió frente a los postulados entregados en *El Derecho a la Ciudad*. Muy avanzada la lectura del texto, aparece una reflexión radical frente a la artificialidad en la emergencia de los derechos asociados al habitar donde, entre otros, se discute si los bienes comunes, la naturaleza son demandables, exigibles o asegurables. A renglón seguido define desde la negación lo que entenderá como derecho a la ciudad, desconociendo la orientación de su esencia hacia el mero acceso, la ocupación central de sus espacios o la satisfacción en torno a redes de servicios con mayor o menor amplitud en cobertura (Lefebvre, 2017: 110-111). Es algo más que eso.

Bajo una mirada más del derecho que de la geografía o los estudios urbanos, Correa Montoya analiza el contenido de las intenciones de Lefebvre respecto al tema, situándolo en un esquema de acceso, pero también de renovación y conversión de la ciudad como objeto-ambiente, que debe transitar hacia un entorno colectivo planificado para "una ciudad en donde hay un goce pleno y efectivo de los derechos humanos, donde el contexto urbano no es el lugar de las penurias, sino el lugar de la vida digna" (Correa Montoya, 2010).

Por estas situaciones es que la clave tendencial de derecho a la ciudad en América Latina, pero particularmente en Chile, ha sido desdibujada por lo material antes que lo subjetivo. La esencia lefebvriana coloca en la

base a la participación espinuda ante las hegemonías de la ciudad, convocando a una rearticulación de las fuerzas sociales y no a una apertura de los suelos para producir viviendas o entornos. Si fuera necesario establecer una secuencia temporal de esto, tendría que comenzar con una organización equilibrada de los deseos y añoranzas respecto a un entorno que se diluye en la distopía, como el mismo autor lo plantea, pues ¿quién querría participar de una ciudad que está edificada en el despojo y la miseria de la acumulación capitalista?

El derecho chileno a la ciudad

Tal como ocurre en otros simulacros teóricos, el derecho a la ciudad transita por una senda desvirtuada de su naturaleza, tal como acontece muchas veces en traducciones y conversiones forzadas de conceptos y categorías del mundo anglosajón. De esto Lefebvre debe ser exculpado, pero no así las otras interpretaciones que desde su elaboración fueron desprendiéndose. Una muestra muy acotada de ella se revisó con Mitchell y otros. Como se ha visto con anterioridad, no hay definición ante el derecho a la ciudad en lo político-normativo, ni tampoco en el mundo de las ideas y reflexiones. En suma, se aproxima más a lo que propone Harvey como un derecho al acceso deliberativo al espacio de la ciudad, como un ejercicio constante y revolucionario sobre el destino del mundo occidental. Quizás aquí es donde está el problema.

Con toda culpa debe reconocerse que los ejercicios de traslado epistemológico no son conducentes a resultados similares en sus aplicaciones primigenias, pues las condiciones de sitio para su aplicación no son las mismas. El caso de la gentrificación y las densidades de las áreas centrales en las ciudades latinoamericanas es paradigmático para estos fines: las urbes de la región padecen de una hipertrofia expandida y sus centros colonizados por el comercio han tendido a la anulación de cualquier ocupación del tipo que describiera Glass (Hidalgo *et al.*, 2018). Sin embargo, se ensaya permanentemente sobre si los espacios señalados constituyen un nuevo entorno gentrificado o no. Con el derecho a la ciudad ocurre algo similar. Porque si el derecho a la ciudad había estado localizado en la Oleada Verde de los estudios urbanos del mundo anglosajón o sobre las alternativas de deliberación y participación en el sentido de los marxistas

como Lefebvre o Harvey, para Latinoamérica y particularmente para Chile, la condición de la discusión está en una sintonía completamente distinta.

El trabajo de la Corporación SUR de Estudios en Chile, por ejemplo, ha procurado concentrar la discusión en las distintas facetas en que la idea de un derecho a la ciudad integrado a la vivienda, principalmente con el acceso y la movilidad desde las tomas de terreno ilegales sucedidas en gran parte durante el cuarto terminal del siglo XX (Rodriguez & Sugranyes, 2004). Pero en recientes estudios del mismo grupo de investigación, se aprecia una apertura hacia otro mundo, el de la provisión de vivienda con aporte fiscal como eje en la discusión sobre el derecho a la ciudad a partir de la vivienda como un objeto que lanza a las personas desde la pobreza a una situación de tenencia precaria, sin mayor aspiración que la mera sobrevivencia en un sistema al que poco logran integrarse (Rodríguez *et al.*, 2015). De la misma forma, con organizaciones más sofisticadas como TECHO –actualmente con cobertura masificada a nivel regional en Latinoamérica– el derecho en cuestión se estatuye de facto en el contexto de la propiedad de la vivienda, en cualquiera de sus formas, incluyendo el mejoramiento de campamentos o tomas de terreno con el fin de preparar el tránsito hacia la casa definitiva (Burgos, S. *et al.*, 2011, del Río, 2014).

Aquí es donde ingresan las manifestaciones espaciales del Estado neoliberal. Al ser la vivienda un dispositivo de acceso a bienes, entregado al portador y vigente por un determinado periodo de tiempo, el derecho a la ciudad se convierte en un váucher otorgado a quienes *deseen* integrar el espacio de las ciudades, que de suyo posee unas reglas y formas que han de ser cumplidas por los grupos de nuevos propietarios. El costo de ingresar a ella guarda relación con el mismo sentido del espacio al que se refieren los textos de Harvey o Lefebvre, pues se considera que la inclusión al circuito de la ciudad descompone a la pobreza y entrega la llave a una especie de desarrollo de facto. Es una perversión al sentido con el cual ambos autores han discutido el derecho a la ciudad, pero es una realidad casi infranqueable en cuanto a sus alcances materiales. Esto es criticado ampliamente por quienes defienden como única vía de producción inmobiliaria a los agentes privados quienes, si bien representan una parte relevante en la gestión habitacional, no son los únicos participantes en las conversiones del territorio en sus nuevas vocaciones (Rolnik, 2015).

No debe dejar de resaltarse que el mayor logro de todo Estado contemporáneo de ascendencia neoliberal está en convencer a sus agentes que el Estado es un pésimo administrador y peor empleador, cuando en ambos casos, siempre es el más relevante. El sentido del rostro humano está justo situado en estas afirmaciones: en asegurar subsidios para dar cuenta de los derechos que la ley no asegura, pero que sí contempla como parte del proyecto para el incentivo a la propiedad residencial (Hidalgo *et al.*, 2016; Oxhorn, 1999).

El derecho a la ciudad en Chile se da en términos de acceso a la vivienda, pero al parecer no es cualquier vivienda, sino que se traduce en una que está localizada geográficamente dentro de un universo de posibilidades, emplazada en unas condiciones específicas de desarrollo urbano y con una serie de servicios particularizada de ellos, como si el resto de las emergentes necesidades jamás fueran a ser tales. Esto es, posiblemente, el asunto más importante y controversial para comprender por qué, a casi treinta años de finalizada la última dictadura que rigió al país, continúen sucediéndose conflictos entre quienes los que luchan por el derecho a pertenecer la ciudad a través de la vivienda, mientras otros pugnan por frenar esos derechos.

Fuera de toda ingenuidad –o dentro de ella– se tratará a continuación de definir materialmente el sentido que el derecho a la ciudad ha cobrado en Chile, observando el desarrollo de un artefacto muy particular, como es la vivienda. Esta definición basada en datos de producción habitacional no pretende disputar la lógica rugosa de la financiarización –que tiende a explicarlo todo– sino acogerse al noble y excelso arte de la descripción geográfica como mecanismo de denuncia y revisión crítica de la realidad.

Se toman para esta caracterización las concentraciones a escala comunal en el Área Metropolitana de Santiago -AMS-, con el fin de establecer hacia dónde se ha materializado esta forma del derecho a la ciudad expresado en la vivienda, esencialmente. Al mismo tiempo, se organiza su lectura relacional frente a los servicios que inundan sus espacios y la accesibilidad a ellos, considerando la esencia de la casa propia como un todo servido y capaz de gestionar el derecho más allá de la mera tenencia, aunque en rigor se convierta exclusivamente en ello.

El derecho a la ciudad versión subsidio habitacional

Como es muy sabido, la forma de acceder a la ciudad y a la vivienda en el caso chileno corresponde, en parte, al fomento que el Estado provee a través de subsidios habitacionales concursados a partir de una clasificación de estrato poblacional definido por su nivel de ingreso, capacidad de ahorro y endeudamiento hipotecario, focalizado por lo general en población de escasos recursos. Desde 2009 en adelante, la tendencia en coberturas ha incorporado a los denominados sectores medios, que concursan en tramos distintos de aportes, proporcionales también a un mayor valor de viviendas y capacidad de ahorro e hipoteca (Hidalgo *et al.*, 2017a).

Uno de los programas que inaugura este nuevo modelo de acceso urbano es el instruido por el Decreto Supremo 116 –DS 116– del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, erigido entre otras normas promotoras de la propiedad, en parte como respuesta a una serie de movilizaciones organizadas por agrupaciones de deudores habitacionales, familias en situación de toma de terreno o allegadas en casas de familiares, situación que no sólo corresponde al contexto chileno sino que a una parte relevante de los países de la región suramericana (Cortés, 2013). Además, se hace cargo del impulso clave que las legislaciones venideras tendrán en el país, al incluir dentro de su estructura de adjudicación a los grupos denominados como emergentes o medios.

Esta agregación supone dos escenarios. El primero apunta al sector construcción, que al advertir estos incentivos ingresaría a la participación de un nuevo nicho de negocios habitacionales con una parte de capital asegurado, proveído directamente por la población beneficiada que accede a su oferta residencial. Pero, en un segundo horizonte, también actúa de modo compensatorio hacia los sectores medios, donde la ausencia de sistemas de incentivo a la vivienda se consolidó desde la sanción del Decreto Supremo 44 de 1988, verdadero reglamento modernizador del Ministerio de Vivienda, que liquida su sentido de interés social y la convierte en un resultado del apoyo estatal, el crédito bancario y el ahorro familiar. Es en este contexto que se genera una de las discusiones políticas de mayor vuelo desde el inicio de las presidencias socialistas en el Chile de posdictadura. Lo curioso está en el título que el instrumento tiene: Programa de Reactivación Económica y Fomento a Mercado Inmobiliario. Con Ricardo Lagos –2000 a 2006– y el primer mandato de Michele Bachelet

–2006 a 2010– se levantan sistemas asistenciales de apoyo a las familias más pobres, tratando de quebrar desde un ataque multidimensional de políticas sociales la llamada línea de la pobreza. Estos hicieron ver que, salvo ajustes subsidiarios en materia de financiamiento escolar, la participación de la difusa clase media era más limitada en el marco de un Estado neoliberal (Salazar y Jaime, 2009).

De todas formas, este sistema de estratificación es contradictorio. Una de las recensiones dables a esta condición puede encontrarse en que la organización política de los movimientos sociales, articulados bajo la enseña del derecho a la ciudad y a la vivienda, se descuelga de los intereses de las clases medias urbanas chilenas, que presentan una distancia demasiado amplia en su conformación de clase, siempre en el marco de los subsidios habitacionales. Los sectores medios se trazan de forma amplia, pues al tener un ingreso familiar desde los 800 dólares mensuales se afirma como superada la línea de la pobreza y se adquiere una categoría de sujeto de crédito. Pero la misma clase media finaliza en los 3000 dólares mensuales como ingreso familiar, haciendo de su composición una línea demasiado larga, más aún cuando su mayor concentración está situada en quienes no superan los 1200 dólares mensuales al mes. Estos grupos participan activamente de la banca comercial, del sistema privado de salud y concurren a la educación de provisión mixta, denominada también de copago entre el aporte estatal por niño asistente a clases y la cuota mensual devengado de sus apoderados o sostenedores financieros (Barozet y Fierro, 2014).

Este ingreso estratificado a los subsidios habitacionales tiene un impacto espacial en la concentración residencial en los distintos municipios del Gran Santiago. En algunos, poblados en su mayoría por familias de altos ingresos, casi no participan de su edificación, como es el caso de Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea, que son las de mayor ingreso. Pero la condición pericentral de los sectores vulnerables en el acceso a la ciudad está inscrita a una franja exterior, muy marcada desde el cono norponiente metropolitano, desplazándose hacia el sur con una presencia moderada que se acrecienta en el cinturón de cierre que componen los municipios de San Bernardo y Puente Alto, ambos con histórica participación en los programas de vivienda subsidiada desde 1990 en adelante (Tapia, 2014), pero también como unidades espaciales con vocación receptora de los planes de erradicación de viviendas informales durante la década de 1980 (Hidalgo, 2005). La siguiente ilustración describe estas

condiciones, siendo evidente la presencia de una oferta habitacional dedicada en una parte muy acotada de los municipios que componen el Área Metropolitana de Santiago.

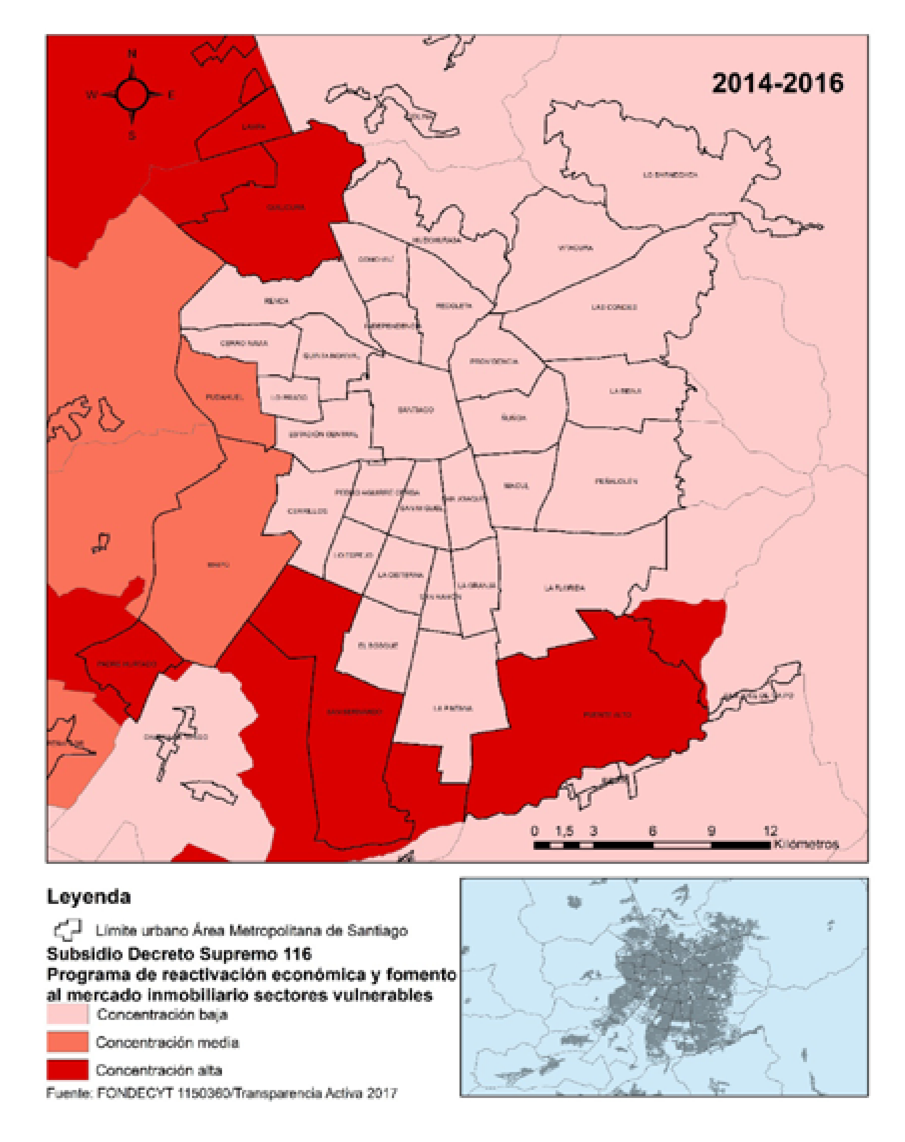


Figura 1. **Concentración subsidios DS 116 ejecutados para sectores vulnerables**

Fuente: elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360/Transparencia Activa 2017.

Las concentraciones observadas anteriormente no desaparecen en el estrato de aportes para sectores medios o emergentes, reafirmándose en las comunas mencionadas y emergiendo en otras cuya localización posee una mayor aptitud para la acogida tipificada en el subsidio del DS116.

Este detalle, no menor, establece que los conjuntos de vivienda subsidiada deben ceñirse a un máximo de 300 unidades construidas, emplazadas a no más de 1000 metros a pie de establecimientos de educación escolar que impartan al menos dos niveles de formación regular -enseñanza básica y media-; que se encuentren a un máximo de 2500 metros de un centro de salud de cualquier rango en el marco del sector público de atención, pudiendo ser un hospital, postas de urgencia, servicios de urgencia o de atención primaria locales, entre otros; que tengan, además, a una distancia límite de 2500 metros un establecimiento de características comerciales –centros comerciales, supermercados, plazas de abastos, ferias libres–, deportivas –multicanchas o gimnasios– o culturales –teatros, centros culturales públicos o privados–; que esté a 1000 metros como tope de un área verde de acceso público –parques o plazas–; y que, finalmente, las viviendas se localicen a no más de 200 metros de una vía de servicio con acceso a transporte público como avenidas, líneas de metro, terminales de buses u otros similares. Todo lo anterior se suma a que los montos para adquisición de viviendas son también estratificados y altos con relación a la historia anterior de los subsidios en Chile.

Si la tendencia había estado en otorgar un máximo de aporte sin deuda para aquellas familias que no pudieran participar de la banca comercial hipotecaria, este hito bajo la nueva modalidad queda fuera, pues se precisa de un ahorro debido al diferencial obtenido entre el valor de la vivienda máximo indicado por ley y la cobertura que el Estado entrega para alcanzar el monto eventual. El detalle está, sin embargo, en la integración social como condición: si el proyecto residencial se declara "de integración" según los parámetros individualizados en el párrafo anterior, el beneficiado puede acceder a un monto adicional de subsidio que no es menor en cuantía, pues representa un poco más del diez por ciento en algunos casos, como los describe el cuadro siguiente.

Cuadro 1. **Relación aportes subsidios vulnerables y medios DS 116/2014.**

Detalle	Valor máximo de viviendas	Monto de subsidio por estrato
Sectores Vulnerables	44.250 dólares	33.185 dólares
Sectores Medios	88.495 dólares	Mínimo 6.195 dólares Máximo 17.700 dólares
Bono de integración social	Mínimo 8.410 dólares Máximo 10.619 dólares	Monto único 4.425 dólares

Fuente: adaptado del Decreto Supremo 116/2014, artículo 5°, letras a y b.

Este detalle impacta en que la concentración entre las comunas que reciben a los conjuntos vulnerables y medios no varíe mayormente, pero sí que hacia los segundos la mayor aglomeración se disperse hacia el centro, donde la tendencia de edificación es en altura. Se explica, por lo tanto, que las fuerzas de la construcción se avoquen con mayor interés en cubrir a los sectores medios y que a los vulnerables les queda una parte más pequeña del mercado, donde el Estado no participa sino a través de los aportes subsidiarios, siendo imposible en Chile hablar de una vivienda pública o gratuita. El siguiente cuadro detalla estas cuestiones.

Cuadro 2. **Concentraciones específicas DS 116 sectores medios y vulnerables del Gran Santiago.**

Comunas	Medios	Vulnerables
Recoleta	155	0
Renca	216	10
Padre Hurtado	764	87
Lampa	807	87
El Bosque	159	12
San Bernardo	1104	60
La Granja	182	13
Pudahuel	497	45
Puente Alto	194	72
Quilicura	553	78

Fuente: elaboración propia con base en datos Transparencia Activa 2017.

En la siguiente ilustración está de manifiesto el eje centralista en la distribución de los aportes, pues aparecen municipios como Recoleta, La Granja y Renca que, si bien están fuera de las mayores provisiones, exhiben una creciente ascendencia que las convierte en zonas de mayor interés

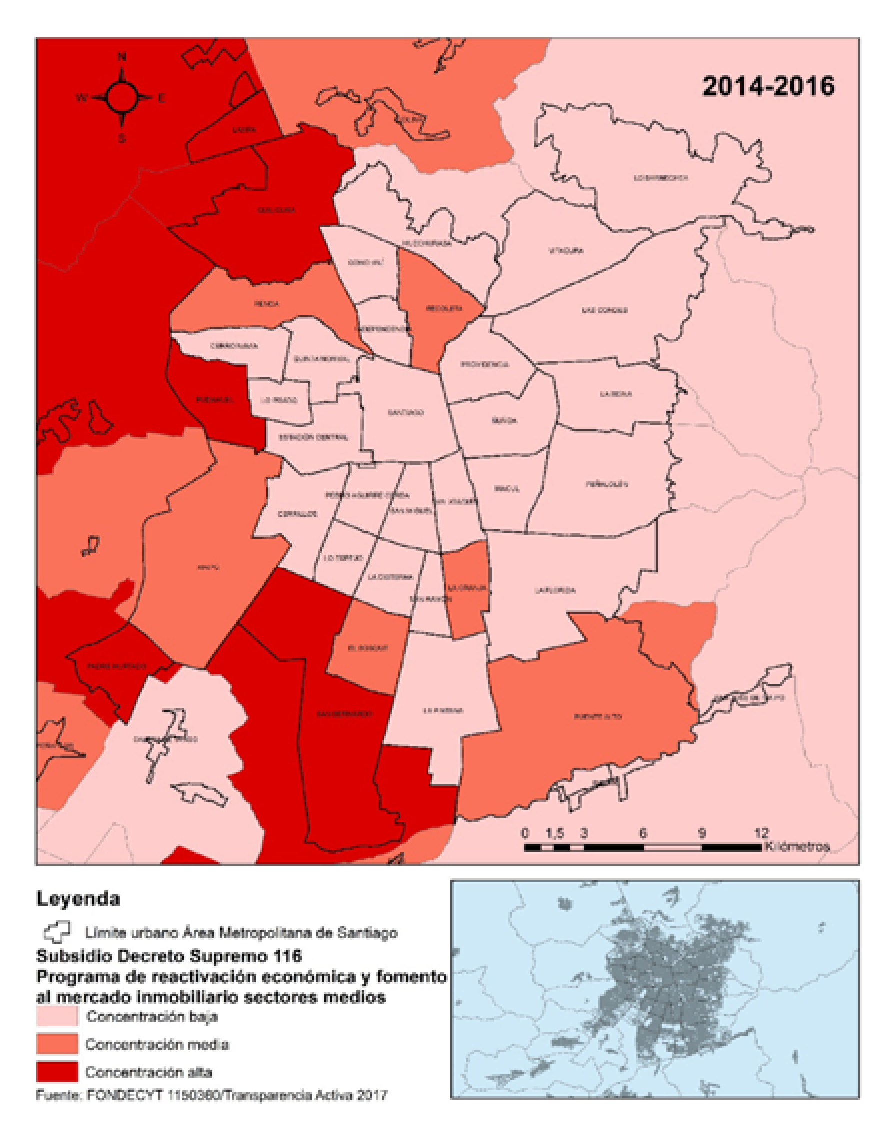


Figura 2. **Concentración subsidios DS 116 ejecutados para sectores medios.**

Fuente: elaboración propia con base en datos FONDECYT 1150360/Transparencia Activa 2017.

para el desarrollo habitacional. Misma situación es la que se verifica en El Bosque, comuna con gran presencia de subsidios habitacionales, mucho más diversa en aportes con participación ciudadana y construcción por agrupaciones, las que no se benefician del DS 116 directamente para sectores medios. Al contrario, son estos nuevos habitantes los que se sirven de los beneficios levantados para recibir primero a la población más desprovista (González-Rodríguez, 2017). La siguiente ilustración termina por componer la escala municipal de estos aportes, en el marco de un subsidio que considera a la integración como una condición de la ciudad, pero que no se hace cargo, como norma estatuida en un marco jurídico, de idea alguna sobre el derecho a la ciudad o a la vivienda.

Contradictoriamente, el impacto en los sectores medios no es distinto al manifestado por el estrato anterior. Si el DS 116 dedicado a sectores vulnerables ocupó provechosamente las zonas de los municipios que rodean el sur metropolitano, el sector poniente y el codo norte del área urbana, para los sectores medios el dibujo se concentró en comunas de mayor ingreso, con entornos consolidados en servicios de amplia gama y con mayor vinculación hacia las áreas centrales del Gran Santiago. Evidentemente, la lógica de la localización beneficia a quienes por capacidad hipotecaria podrían tener otras alternativas de financiamiento. Pero, como es un programa bicéfalo –de integración social y reactivación económica al mismo tiempo– sus resultados espaciales responden al interés de ocupación también. De todas formas, la novedad que opera sobre un subsidio que no tiene más de cuatro años en ejecución todavía precisa de mayor observación, más cuando en su establecimiento como tal operase con tales características. Es, sin duda, un avance.

Conclusiones

El derecho a la ciudad y su extensión hacia la vivienda quedan supeditados a la forma que el Estado ha entregado para cumplir con la demanda de los grupos sociales que buscan el acceso a un entorno servido en sus distintas dimensiones, quedando como ley y norma en una declaración sobre el ejercicio de la propiedad. Desde la perspectiva subsidiaria regente desde hace décadas en Chile, la vivienda y la ciudad forman parte de un

paquete de medidas con la participación de agentes privados y públicos; individuales o colectivos.

Observando nuevamente las propuestas de la academia sobre lo que debe ser el derecho a la ciudad, queda claro que la participación sobre las formas que la ciudad adopta para sus habitantes está mediada por normas que no tienen como fondo el garantizar un derecho, sino convocar a las voluntades gestoras de los entornos urbanos a producir mayor espacio para la vivienda como un punto de intersección hacia un amplio conjunto de bienes propios de las ciudades. Las reflexiones de Mitchel referidas con anterioridad calzan con la perspectiva latinoamericana respecto al espacio público, pero no se cuestiona al mecanismo de provisión establecido para que tal entorno exista para el beneficio de una comunidad determinada.

Prueba de lo anterior está en que los mecanismos subsidiarios están instalados en toda la región y gozan de buena salud. Al caso chileno del DS 116 se agregan las distintas variables del programa *Minha Casa Minha Vida* en Brasil, donde la localización está mediada por las Zonas Especiales de Interés Social consolidando una idea de acceso al derecho a la vivienda desde una provisión de habitaciones con óptima localización, de preferencia centralizada, como el caso del municipio de Campinas (Mastrodi y Zaccara, 2016). Lo mismo puede apreciarse en las actualizaciones al modelo ecuatoriano, argentino, colombiano y uruguayo (Hidalgo *et al.*, 2017b).

Es discutible la plasmación normativa del derecho a la ciudad, al mismo tiempo que también lo es para la vivienda. Sin embargo, debe considerarse que la forma en que se gestan proyectos como los señalados y esencialmente el revisado en datos para el caso chileno, aspiran a un ideal más o menos cerrado sobre lo que un derecho a la ciudad puede ser. No es el imperativo categórico de Kelsen donde las acciones mandatadas por una norma en particular deben ser, sino la alternativa a participar de la ciudad bajo conjuntos de obligaciones y derechos definidos, establecidos y financiados. El marco de referencia para el DS 116 enfatiza que el entorno en su más amplia dimensión constituye la base para la integración de un modo neoliberal: a través del mercado, con fuerte financiamiento público. Esta razón de ser del Estado neoliberal latinoamericano responde a las interrogantes de un modelo ampliamente discutido, que de cuando en vez

aparece reproduciéndose política y espacialmente. La ciudad y la vivienda son dispositivos clave para este proceso, sin duda.

Si es o no sostenible, sustentable o equitativo es materia de un cuestionamiento mucho más amplio que el de la ciudad por sí sola. Actualmente, situaciones inevitables en el marco global como el cambio climático, debieran concentrar una mayor atención sobre las viviendas y el sentido de ciudad que está edificándose, pues a la pobreza combatida a través de los subsidios habitacionales, hoy se suman cuestiones que están muy por encima de la capacidad de reacción de los agentes privados y la gestión del Estado.

Es imposible saberlo hoy, pero quizás el derecho a la ciudad oculta también, dentro su fuero interno la posibilidad de extinción, quedando entonces el derecho a la ciudad en algo más que un grito desgarrador para no quedar fuera de lo que, en última instancia, es la supervivencia

"Hemos avanzado peligrosamente en la construcción de ciudades y pueblos degradados, donde se conjugan elementos internacionales copiados globalmente, en el caso de ciudades con suficientes recursos económicos. En la vereda opuesta, ciudades y pueblos pobres sólo se contentan con estas arquitecturas precarias que obstruyen la identidad y enajenan los sentidos" (Rodríguez-Negrete, 2013).

Referencias bibliográficas

BAROZET, E. y FIERRO, J. (2014). La clase media en Chile: implicancias sociales y políticas. *Revista Paraguaya de Sociología*, *51*(145), 147-158.

BENGOECHEA MORANCHO, A. (2003). A hedonic valuation of urban green areas. *Landscape and Urban Planning*, *66*(1), 35-41.

BRUEY, A. J. (2012). Limitless land and the redefinition of rights: popular mobilisation and the limits of neoliberalism in Chile, 1973-1985. *Journal of Latin American Studies*, *44*(3), 523-552.

BURGOS, S., JORGE, R., MONTAÑO, R. y ATRIA, J. (2011). Residential typologies in Chilean irregular settlements with precarious housing conditions. *Revista Panamericana de Salud Publica*, *29*(1), 32-40.

CAREY, M., JACKSON, M., ANTONELLO, A., y RUSHING, J. (2016). Glaciers, gender, and science: a feminist glaciology framework for global environmental change research. *Progress in Human Geography*, *40*(6), 770-793.

CHECKER, M. (2011). Wiped out by the "Greenwave": environmental gentrification and the paradoxical politics of urban sustainability. *City and Society*, *23*(2), 210-229.

CORREA MONTOYA, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, *22*, 125-149.

CORTÉS, A. (2013). A struggle larger than a house. *Pobladores* y *Favelados* in Latin American social theory. *Latin American Perspectives*, *40* (189-2), 168-184.

DEL RÍO, J. P. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*. *10*(2), La Plata [en línea]. <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view.Geov10n02a10>. [Consulta: 7 de agosto de 2018].

FARÍAS, I. (2014). Improvising a market, making a model: social housing policy in Chile. *Economy and Society*, *43*(3), 346-369.

GONZÁLEZ-RODRÍGUEZ, M. (2017). Política de vivienda social en El Bosque. Municipio y experiencias de comités de vivienda en el contexto del Estado subsidiario (2006-2014). *Revista de Geografía Espacios*, *7*(14), 40-73.

HARVEY, D. (2003). The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, *27*(4), 939-941.

HIDALGO, R. (2005). *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Chile: Instituto de Geografía UC-Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

HIDALGO, R., ALVARADO, V., SANTANA, D. y PAULSEN, A. (2018). Metaespacio: la cáscara cosmopolita de un entorno inventado. Representaciones sobre Barrio Italia, Santiago de Chile. *Estudios Demográficos y Urbanos*, *33*(1-97), 79-110.

HIDALGO, R., ALVARADO, V., SANTANA, D. (2017). La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropo-

litanas de Valparaíso y Santiago (1990-2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano? *Cadernos Metrópole*, *19*(39), 513-535.

HIDALGO, R., ALVARADO, V., QUIJADA, P. y SANTANA, D. (2017). Estado y propiedad. La política de vivienda social y la construcción de rutas hacia el neoliberalismo en América Latina y Chile. *Revista de Ciencias Sociales-Quilmes*, *32*, 11-33.

HIDALGO, R., ALVARADO, V., y SANTANA, D. (2016). Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso. *Estudios Socioterritoriales*, *20*, 41-55.

KELSEN, H. (1990). *General theory of norms*. Reino Unido: Clarendon.

LEFEBVRE, H. (1984). *La Vida Cotidiana en el Mundo Moderno*. España: Alianza Editorial.

MASTRODI, J. y ZACCARA, S. M. (2016). Sobre a promoção do direito à moradia: um estudo à luz da política urbana do municipio de Campinas. *Revista de Direito da Cidade*, *8*(1), 1-28.

MATHIEU, R., FREEMAN, C. y ARYAL, J. (2007). Mapping private gardens in urban areas using object-oriented techniques and very high-resolution satellite imagery. *Landscape and Urban Planning*, *81*(3), 179-192.

MITCHELL, D. (1997). The annihilation of space by law: the roots and implications of anti-homeless laws in the United States. *Antipode*, *29*(3), 303-335.

MITCHELL, D. (1995). The end of public space - peoples park, definitions of the public, and democracy. *Annals of the Association of American Geographers*, *85*(1), 108-133.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Carta Internacional de los Derechos Humanos* [en línea]. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/> [Consulta: 6 de agosto de 2018].

OXHORN, P. (1999). Neoliberalism with a human face? The politics and economics of the Chilean model. *Latin American Research Review*, *34*(1), 255-271.

PURCELL, M. (2003). Citizenship and the right to the global city: Reimagining the capitalist world order. *International Journal of Urban and Regional Research*, *27*(3), 564-590.

RODRÍGUEZ-NEGRETE, L. (2013). El derecho a la ciudad. *Revista AUS*, *14*, 39-39.

RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2004). El problema de vivienda de los "con techo". *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, *30*(91), 53-65.

RODRÍGUEZ, A., RODRÍGUEZ, P. y SUGRANYES, A. (2015). *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile*. Chile: Ediciones SUR.

ROLNIK, R. (2015). El derecho a la vivienda adecuada. En RODRÍGUEZ, A., RODRÍGUEZ, P. y SUGRANYES, A. (Comps.), *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile (*pp. 267-279*)*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

SABATINI, F. y WORMALD, G. (2004). The trash war of Santiago: from the right to housing to the right to the city. *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales 30*(91), 67-86.

SALAZAR, C., JAIME, M. (2009). Participación en organizaciones sociales en Chile. ¿Una alternativa para mejorar el bienestar económico de los hogares? *Estudios de Economía*, *26*(2), 191-215.

SMIGIEL, C. (2013). The production of segregated urban landscapes: a critical analysis of gated communities in Sofia. *Cities*, *35*, 125-135.

SWYNGEDOUW, E. (2017). Ciudadanos insurgentes: el retorno controvertido de lo político en las ciudades postdemocráticas. *Revista de Geografía Espacios*, *7*(14), 100-113.

TAPIA, R. (2014) Evolución del patrón espacial del emplazamiento de viviendas sociales en el Gran Santiago, Chile. 1980-2010. *Revista Geográfica Venezolana*, *55*(2), 255-274.

TURNER, M. D. (2017). Political ecology III: the commons and commoning. *Progress in Human Geography*, *41*(6), 795-802.

FRAGILIDAD AMBIENTAL Y PAISAJES DIFERENCIADOS EN VILLA ITATÍ (QUILMES)

Cristina T. Carballo
Directora de la Lic. en Geografía (CCC)
Centro de Desarrollo Territorial-UNQ
cristina.carballo@unq.edu.ar

Miguel A. Lacabana
Director del PIIDISA-UNQ
mlacabana@unq.edu.ar

Pobreza y fragilidad ambiental en clave metropolitana

La historia de la pobreza urbana en el Gran Buenos Aires tiene larga data a partir de las primeras oleadas de migraciones internas. La industrialización temprana en la escala latinoamericana se comportó como el principal vector para la atracción de la población que fue expulsada desde dentro de las fronteras rurales, como consecuencia de las rítmicas crisis regionales y la migración de los países limítrofes que sustentaron mano de obra no formal en el mercado de trabajo urbano o rural. El auge del crecimiento urbano metropolitano no pudo contener una adecuación del crecimiento de la población. Las políticas públicas no estuvieron a la altura de las circunstancias, y desde los años sesenta se fueron introduciendo giros importantes en materia de políticas para la vivienda en detrimento de los que menos tienen.

Villa Itatí surge en este contexto. Para estos momentos, se plantearon discusiones sobre el crecimiento urbano desigual como resultado de las desigualdades sociales, y no como un mero proceso espontáneo de la ciudad. Tan solo cabe recordar las emblemáticas revisiones teóricas de los años setenta de clásicos como Harvey o Castells; y las resistencias sociales que comprendían que los procesos de diferenciación urbana de los pobres eran resultado del rol de lo público. Varios movimientos proponían estrategias

de cooperativismo en materia de vivienda o mejoras en las condiciones del hábitat. Estos pioneros movimientos civiles y/o católicos tercer mundistas fueron erradicados durante el período de la dictadura militar. Así, la singularidad de cada villa queda materialmente constituida entre los pobres que no pudieron acceder a una vivienda digna, pero si al trabajo urbano.

Las discusiones de los años sesenta y setenta estaban centradas en la calidad del hábitat de los trabajadores. Esto fue sin duda la gran preocupación por las dimensiones que esta adquiría materialmente en el tejido urbano y social, queda plasmada en la obra de Hugo Ratier (1972, 1985), innovador en esta línea. Los conventillos que albergaron a los migrantes europeos de comienzo del siglo XX no dan abasto para introducir a las nuevas oleadas de pobres, y la villa resultó en la figura que trasciende a todo el conurbano. La villa se encuentra al margen de la ciudad consolidada. Este escenario de marginalidad por estar por fuera de la Ciudad de Buenos Aires poco importó en el momento dado que fue disimulado por el auge industrial y el loteo popular que duró hasta los años setenta.

La obra emblemáticade Horario Torres (2006) "El mapa social de Buenos Aires 1940-1990" nos da cuenta, en una síntesis de políticas públicas, como se conformaron las grandes unidades urbanas y su diferenciación espacial. Los villeros lejos de ser un evento transitorio como se presumió en algunas hipótesis –a la luz de la movilidad social de las primeras décadas del siglo XX– se constituyó en un fenómeno crónico y en continuo aumento. Junto con este proceso se define la construcción social al riesgo que se hicieron y hacen escuchar con las inundaciones y la contaminación en el conurbano bonaerense.

Se esperará la década de los noventa para visibilizar los resultados nefastos de estos procesos conllevaron a la construcción urbana del riesgo, y la gran población afectada. Y la crisis del 2001, como el quiebre hacia la pobreza estructural que generarán nuevos pobres urbanos. El fenómeno social es diferente y las condiciones del hábitat serán cada vez más precarias y violentas.

Si bien Cravino *et al.* (2008) plantean una diferenciación entre villa y asentamiento, dado que tuvieron historias de génesis diferentes no resulta fácil diferenciarlas en los últimos años. Hoy son barrios precarizados y se

re configuran casi como sinónimos1. En el año 2006 se disparan las alarmas: entre 1981 y 2006 la población en villas y asentamiento crecieron en términos relativos 220%, frente a un 35% de incrementopoblacional del conjunto del aglomerado.

La tendencia continua en las políticas de vivienda y empleo, y las consecuencias se hacen sentir. Las ponderaciones son sustantivas así las plantean Cravino *et al.* (2008): los resultados obtenidos indican que en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) existen por lo menos 819 asentamientos informales, de los cuales 363 son villas, 429 asentamientos, mientras que en 27 barrios no se pudoidentificar la tipología. En los 819 barrios viven poco más de 1 millón de personas con un promediode 1.301 personas por barrio.

Los intentos históricos de un Estado de Bienestar periférico, no alcanzó en materia de vivienda y movilidad social, no fue suficiente para atender el cambio radical del área metropolitana. Tanto en viviendas como en infraestructura.

Otra paradoja se da en ese período: la desregulación de lo público y el protagonismo del capital inmobiliario urbano, como nunca se vio en la historia del Gran Buenos Aires. En esta línea De Mattos (2006) nos advierte tempranamente de este proceso invasivo del capital en nuestras ciudades, con la aplicación de desregulación, y el abandono de la planificación racionalista en reemplazo de un Estado subsidiario, como la tragedia anunciada de los impactos de la financierización de la economía mundial, adquiriendo protagonismo absoluto las inversiones externas a través del capital inmobiliario.

En el siglo XXI, se intensifica la especulación urbana, ya no se trata de la precarización de la vivienda o la expoliación provocado por la renta inmobiliaria que narran los intelectuales latinoamericanos de los años ochenta y noventa, se trata de un fenómeno diferenciador del espacio marcado por la acumulación financiera que derrumba cualquier sentido social

[1] Según los autores estas figuras de informalidad urbana expresan dos modelos que condensan tanto aspectos físicos-urbanos como procesos sociales distintos: las villas, que se encuentran ubicadas en el área central, es decir la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su primera conurbación. Los llamados asentamientos o tomas de tierra se encuentran ubicados más hacia la periferia, en zonas de menor densidad poblacional. Las primeras se observan desde el comienzo del siglo XX y su configuración urbana se caracteriza por calles irregulares y pasillos angostos, mientras que los segundos surgieron a partir de 1980.

y colectivo de la ciudad. Esto también atravesará a los sectores populares, y Buenos Aires tendrá así su paisaje de los sin techo durmiendo en la avenida Santa Fe, debajo de las autopistas o plazas. Por qué se repite este paisaje en la ciudad a través de varias décadas, es la pregunta, son tantos, sí, pero el hecho es que la financierización del espacio urbano atraviesa también a los pobres, generando más pobres. Tal como se expresa en la siguiente representación, los municipios han continuado con las tendencias de crecimiento e intensificación de villas y asentamientos (figura 1).

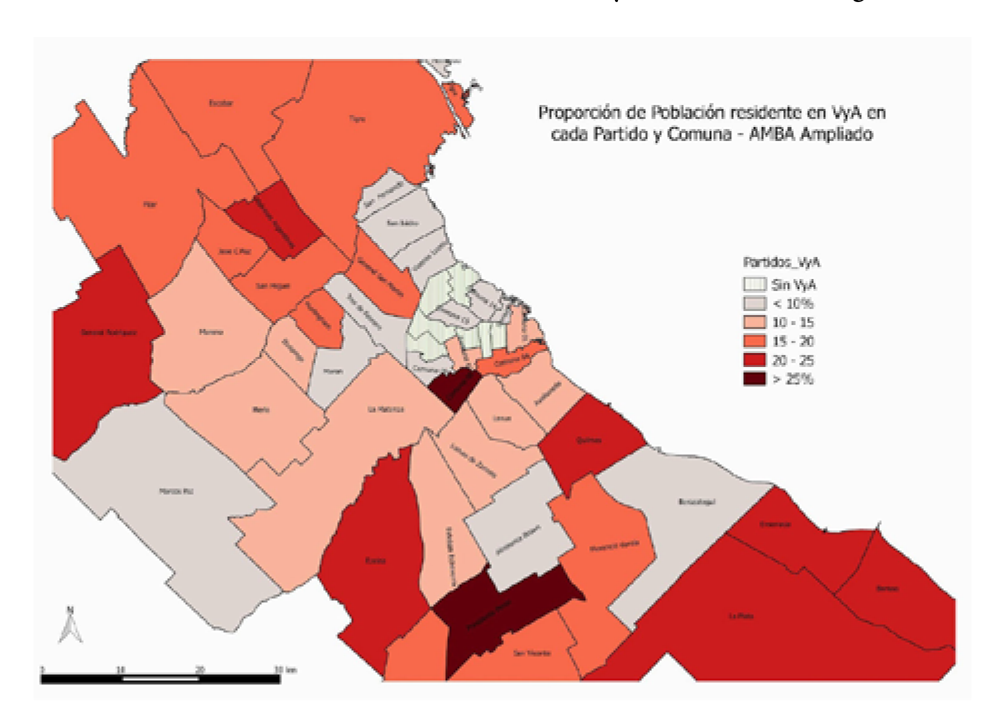


Figura 1. **Proporción de población residente en villas y asentamientos por partido.**

Fuente: Villas y Asentamientos en AMBA (Ampliado) Vol I. Cuántos y Dónde. (2015) http://lasocialinformacion.blogspot.com/2015/01/villas-y-asentamientos-en-amba-ampliado.html

Según los datos publicados por la organización Un Techo, por La Nación (2011)[2], más de dos millones de personas viven en villas del Gran

[2] Valores que siguen siendo superados según las últimos informes https://www.lanacion.com.ar/1411987-en-cinco-anos-se-instalaron-90-nuevas-villas-en-el-gba

Buenos Aires. La mayor cantidad de barrios informales se levantan en el partido bonaerense de La Matanza. En total, hay 156 villas y asentamientos donde habitan 120.236 familias. Los municipios que siguen con mayores problemas de vivienda son los de Quilmes (65 asentamientos y 35.713 familias en malas condiciones sociales), Moreno (49 y 14.210), Pilar (48 y 13.855) y Merlo (42 y 19.965, respectivamente). En Lomas de Zamora hay menos barrios de emergencia, 41, pero con más densidad de población, ya que son habitados por 55.670 familias. Ahora bien las modalidades del acceso a la villa o asentamiento han cambiado, ya no se trata de ir con las pocas pertenencias que se posea y hacerse de un lugar. Los nuevos deben pagar su cuota de ingreso.

> Los habitantes del 72,6 por ciento de las villas aseguraron que se comercializa la tierra de esos barrios marginales. Si no se tiene dinero, tampoco puede conseguirse el techo. En la mayoría de los casos son los propios habitantes del lugar los que imponen el valor de la parcela, mientras que el 21,8 por ciento de las villas reconoció que "alguna persona o grupos de personas gestionan la distribución de terrenos en su propio beneficio". (Diario La Nación, 25 de octubre de 2011).

Por ello, hay que comprender que las políticas públicas presentes o ausentes se hacen sentir en el conjunto de la trama urbana, y en especial en el crecimiento y diferenciación de los que menos tienen en estas nuevas lógicas de vivir como se pueda. La villa pasa a ser también un nuevo escenario de paisajes diferenciados al ritmo de la exclusión social.

La cultura de la vulnerabilidad urbana y el vivir donde se pueda

La apretada síntesis anterior nos resulta necesaria para no perder de vista como fuimos construyendo nuestra ciudad y el lugar de los pobres3. Las tendencias de la urbanización reciente atraviesa todas las escalas socio

[3] La literatura sobre la privatización urbana en el Gran Buenos Aires como de la pobreza urbana son innumerables, en su mayoría todas acuerdan con las principales tendencias de urbanización y fragmentación urbana, son como las caras de una misma moneda, parafraseando a Sunkel.

espaciales. Si bien pasamos por alto otros procesos lo que queda en claro es que las políticas urbanas lograron sus metas: más pobreza igual fragilidad socio ambiental. De esta manera rompemos con el mito homogéneo social de lo que constituye una villa, con mirar al costado de las autopistas al sur La Plata Buenos Aires, y norte, en plena ciudad de Buenos Aires, la autopista Balbín con la Villa 31, no queda más remedio que caer en la cuenta que los sucesivos gobiernoshicieron posible esta cultura de la vulnerabilidad urbana como una forma natural de vivir en la ciudad.

El hecho es que estamos acudiendo a procesos de urbanización de la pobreza como nuevas formas de exclusión social, como lo expresa Alicia Ziccardi (2008: 11-12) para toda Latinoamérica:"Lo que se advierte actualmente es un marcado incremento de la pobreza urbana, exacerbado por la creciente desigualdad social; es decir, se han ampliado las distancias sociales entre unas mayorías que deben aceptar niveles de vida mínimos…"

Las ciudades, y sus regiones metropolitanas lo expresan con mucha nitidez, son producto de un crecimiento incontrolado donde se superponen las lógicas del capital y las lógicas de sobrevivencia de los sectores que no pueden acceder a la urbanización formal. Mientras el capital disciplina o doméstica a través de múltiples estrategias y prácticas las instituciones, organizaciones y hasta la naturaleza de forma instrumental a sus intereses (Allen *et al.* 2015a), los sectores populares avanzan por los intersticios que dejan las lógicas del capital y de los planificadores urbanos y territoriales promoviendo fisonomías propias en distintos lugares y entornos dando lugar a un urbanismo indomable[4]. De forma similar (de Saint Pierre 2014) señala que la acción de los habitantes es una de las fuerzas que actúa en la producción de la ciudad dado que también están presentes esos otros actores, institucionales, profesionales, políticos, que actúan mediados por coyunturas sociales, políticas y económicas.

Esta dinámica de producción de la ciudad, del urbanismo indomable, también se caracteriza por la expansión de territorios vulnerables cuya condición y la situación de injusticia ambiental que en ellos prevalece se asocian

[4] La caracterización de ciudad indómita está basada en la lectura del trabajo de Allen, A., Lampis, A. and Swilling M. (editors) (2015a) quienes afirman que "…contra todo pronóstico, las ciudades continúan siendo indómitas. Esto quiere decir que las ciudades son producidas en modos que desafían las "prácticas de doma" asociadas claramente con las dinámicas de consumo capitalista y con las prácticas de domesticación perpetuadas por las autoridades y por los entes planificadores urbanos establecidos, que a menudo priorizan en sus planificaciones la viabilidad en curso de los mercados capitalistas de propiedades por sobre otros factores".

a la lógica territorial del capital y, a su vez, a las lógicas de sobrevivencia de la población que habita en esos territorios y sufre la situación de deterioro social y ambiental.

Este proceso incontrolado, "el urbanismo indómito" (Allen *et al.* 2015a), donde se superponen las lógicas señaladas ha dado lugar a grandes aglomeraciones urbanas donde vive la mayor parte de la población mundial y, en nuestro caso, el Área Metropolitana de Buenos Aires es un claro ejemplo de esta situación. La concentración de situaciones de pobreza, de colapso ambiental, de falta o errada intervención estatal sin duda expresan una de las facetas más preocupantes de la ciudad incontrolada. En el caso del AMBA procesos espaciales y territoriales hacen al tejido sur metropolitano una *trampa del riesgo*[5] (Allen *et al.*, 2015b) donde también se expresan estrategias individuales o colectivas de resistencia urbana (Carballo *et al.* 2016).

Las transformaciones territoriales del conurbano sur bonaerense del siglo XX estuvieron signadas por los procesos de urbanización informal caracterizados por la configuración de asentamientos y villas y con un tipo de desarrollo industrial y una consolidación de la trama urbana formal que han dejado un pasivo ambiental en términos de abandono de infraestructura urbana y contaminación. La actividad industrial y las políticas públicas incentivaron la ocupación de un suelo urbano muchas veces por debajo de la cota de inundación en zonas atravesadas por arroyos, vertederos naturales de los efluentes industriales, al tiempo que se incentivó la instalación de fábricas como usinas de desarrollo económico y empleo local, a costa de bajos controles en las emisiones de sustancias tóxicas y degradación ambiental. La cuestión ambiental no era una preocupación social, por el contrario este modelo productivo de la actividad industrial fue ampliamente legitimado bajo la imagen de progreso y movilidad social (Carballo, 2000).

[5] "Entendemos a las 'trampas de riesgo' como el resultado de ciclos de reproducción de riesgos cotidianos y de desastres repetitivos y frecuentes de pequeña escala, que afectan en forma desproporcional a los sectores más pobres en localidades específicas. Estas trampas debilitan los esfuerzos y las inversiones realizadas por las agencias estatales y los sectores populares para mitigar el riesgo y –al igual que las trampas de pobreza urbana– son producidas por una combinación de acciones individuales y colectivas que reducen el acceso a los potenciales beneficios que ofrecen nuestras ciudades" (Allen, *et al.*; 2015b).

En la provincia, 420.000 familias viven en villas y asentamientos[6]. Según un registro oficial, hay 1585 barrios de emergencia en el territorio bonaerense; la mayor parte está en el conurbano. El último Censo Nacional (2010) en Quilmes viven 582.943 personas en 177110 hogares. Ese mismo año, el Municipio de Quilmes, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, realizó otro Censo, menos difundido, el denominado Censo Social Quilmes (2010), centrándose en Villas de emergencia, Asentamientos y Caseríos precarios del distrito. Dicho Censo relevó la totalidad de los 30 barrios más "vulnerables" de Quilmes con un total de 24087 hogares que fueron resultado del relevamiento, que contienen a101.028 habitantes.

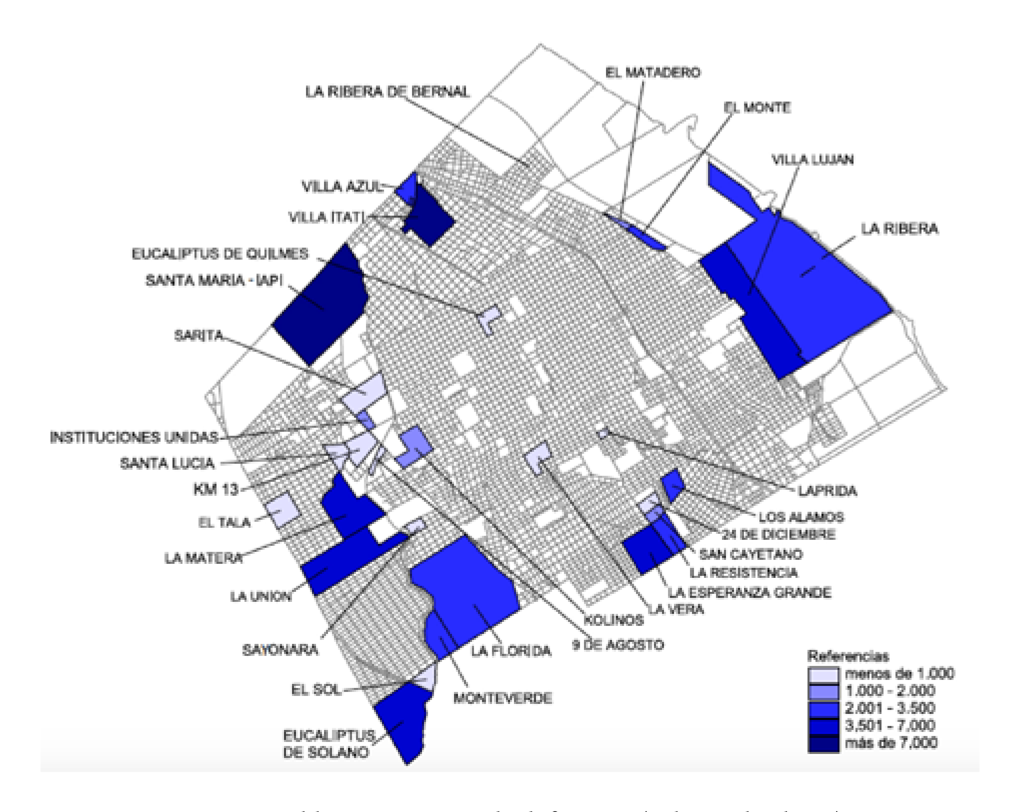


Figura 2. **Población en vivienda deficitaria (valores absolutos).**

Fuente: Censo Social del Municipio de Quilmes, 2010, pg. 19. En línea: <http://quilmessocial.org/ftp/pdf/censosocial/censosocial.pdf>

[6] "En la provincia, 420.000 familias viven en villas y asentamientos" La Nación, 15 de enero de 2017. https://www.lanacion.com.ar/1975951-en-la-provincia-420000-familias-viven-en-villas-y-asentamientos

De estos 30 barrios el segundo lugar es para Villa Itatí con 2319 hogares socialmente vulnerables.

La figura 2, expresa el resultado del Censo Social del Municipio de Quilmes (2010) en el que se materializa la diferenciación de la pobreza en el partido, a la vez que nos posiciona sobre el emergente social expansivo de la pobreza estructural, el que contextualiza territorialmente a Villa Itatí.

En la escala metropolitana las tendencias de segregación con fragmentación material de la ciudad son claras en la lectura del paisaje. Esto se expresa de la misma forma en la escala partido aunque se replican con cierto grado de singularidad local. Así encontramos paradojas ambientales de valoración del paisaje urbano como Nuevo Quilmes, emprendimiento privado, colonizando los humedales de la ribera quilmeña. Estamos en presencia de segregación ambiental, en términos de Acselrad (2010:109). "La modernización ecológica rechaza regulaciones políticas: se propone dar precio a lo que no tiene precio; opone la lógica de los intereses a la lógica de los derechos; tiende a reducir el medio ambiente a la lógica de la propiedad privada" (Graham, Ma. I. Y Levenzon, F. 2017).

Pero la resonancia territorial de las políticas urbanas pasadas y presentes se hacen eco en la escala del barrio. Donde se vuelven a visibilizar diversos grados de diferenciación espacial de la vulnerabilidad, como veremos en el punto siguiente.

Itatí: ¿Villa de villas?

Por qué villa o villas, Itatí refleja los procesos mencionados anteriormente, no solo por el crecimiento, su forma de expandirse y densificarse, sino por el agudizamiento de la fragilidad ambiental en que la población va generando el vivir donde se pueda.

A partir de esta información del último censo, y considerando parcialmente los radios y fracciones correspondientes al área donde se encuentra la villa, se estima que existen entre 3500 y 3800 hogares y aproximadamente 14 mil habitantes en esa área. Sin embargo, las estimaciones de los pobladores indican que esta población se duplica y, en algunos casos como en el testimonio del Padre Coco y la Hermana Cecilia, referentes

comunitarios, estiman que la población del barrio es de 60.000 personas en la actualidad por la migración constante de personas nacionales y extranjeras[7].

La justificación para estas estimaciones está en las fallas de los censos en entrevistar todas las casas tanto por lo intrincado e inseguro del barrio como por los inquilinos no censados. En el marco de un mercado informal de la vivienda los propietarios consideran que esa situación puede darles derechos a esos inquilinos y los ocultan o no permiten entrevistarlos.

A continuación expresaremos algunos aspectos que hacen a la territorialidad diferenciada de Itatí

Vecinos, nuevos y viejos…

> Cuando compré con mi marido, esta casita tenía techos de chapa de cartón. Una vez se vino una tormenta de la san puta, cayeron piedras. Era un colador mi techo, decí que no tenía casi nada... la yerbera y el mate los tenía en el piso. (Ana, 71)[8]

Un barrio siempre es la historia de su gente, y de la memoria que da identidad y compromiso con su colectivo. El mito de la historia de Villa Itatí parece marcado por la llegada de un cura tercermundista, José Tedeschi, dispuesto a dar una mano para pelearle al hambre y la injusticia, y por su vínculo con Juanita Ríos, quien con los años se transformaría en la referente vecinal. Inspirados en las ideas de los años de cambio social. En más de 40 años, la villa se consolidó en un perímetro de 5 kilómetros, entre el Acceso Sudeste y las calles Montevideo, Levalle y Ayacucho. El mapa actual dibuja 36 manzanas asimétricas donde viven alrededor de 14.000 personas, según las recientes estimaciones censales.

Los más viejos de Itatí sintieron ese crecimiento sin tregua. La población aumentó simétricamente con la desocupación y el cierre de fábricas en la zona más los ajustes económicos aquí y en países vecinos. Todos

[7] Según entrevista realizada en el 2016.
[8] Tomado del número de Sudestada Nro 45. Disponible en: http://www.revistasudestada.com.ar/articulo/1538/tres-corazones-en-villa-itati/

llegaron en busca de horizontes que jamás alcanzaron. Y se acomodaron como pudieron. “Los que tenían algún familiar en la villa, adosaron alguna pieza o agregaron otras en el techo. Lo que originalmente eran un par de ambientes para toda una familia (con diez integrantes promedio) ahora se ensamblan en dos pisos, más o menos encuadrados. Ahí se refugian hasta cuatro núcleos familiares. Como los Suárez, que festejan el primer cumpleaños del más chico en el patio de tierra. Son ocho, en dos piezas”.[9]

Ese grupo homogéneo de los primeros tiempos irá cambiando, pudiendo aplicar en la Villa una estratigrafía social, veremos que se consolidan diversos grupos según la materialidad construida. Como espacios diferenciados básicamente en tres etapas.

La nostalgia de los primeros tiempos aun está presente, sobre todo en los viejos vecinos que dan cuenta de la leyenda. Y hoy como linaje católico de base popular aun trabaja bajo principios solidarios el hermano salesiano Daniel Romanín. No obstante, la trama social es bien diferente.

En una nota periodística Romanín (2018) destacó:

> Villa Itatí es un barrio obrero que tiene 70 mil habitantes en pocas manzanas. Es un pozo y la mayoría de sus habitantes son argentinos aunque hay muchos paraguayos, bolivianos y peruanos. Es una zona rica en cultura, gente trabajadora que viene a buscar un futuro mejor porque viene con problemas de hábitat (…) se armaron villas de villas porque hay tres generaciones y algunos otros se fueron a armar otra villa como La Eucalipto, que está a 3 kilómetros y está formada por gente de Villa Itatí[10].

Esto relata la crudeza de la pobreza estructural que se viene consolidando desde los años setenta. Sin duda el trauma colectivo de la crisis del 2001 sembró nuevas clases de pobres. Y Villa Itatí no fue la excepción.

[9] Radiografía de la villa más populosa del gran buenos aires/ primera nota: hacinamiento en 36 manzanas. Villa Itatí: la vida en un laberinto con pocas salidas. Clarín, 19-8-2001. http://edant.clarin.com/diario/2001/08/19/s-04215.htm

[10] Villa Itatí: “El problema más grave es la marginalidad”. Radio Provincia. Lunes, 7 Mayo, 2018 - 16:45. https://www.gba.gob.ar/radioprovincia/noticias/villa_itat%C3%AD_%E2%80%9Cel_problema_m%C3%A1s_grave_es_la_marginalidad%E2%80%9D

Así surgió el primer movimiento de cartoneros organizados de Quilmes: Asociación Civil de Cartoneros de Villa Itatí.[11]

También se han extendido formas individuales de sobrevivencia: el cirujeo. Lo imprevisible del cirujeo hace que esta zona de la villa no conforme una población estable. Las casillas se levantan de un día para otro, en forma anárquica, en el espacio que esté libre. Se cuelgan de los cables de luz para alimentar heladeras viejas que apenas enfrían; no tienen cloacas y mucho menos desagües sanitarios. Para tener agua, conectan unas gomas a las cañerías de la villa.

Cartografía socio ambiental de la villa[12]

Los resultados que se comparten estuvieron centrados en una metodología que recupera los saberes de los vecinos desde el trabajo de campo. Cuyos actores fueron los jóvenes de la villa a partir de programas de formación (Lacabana, en prensa), de donde surgió una cartografía marcada por diversas territorialidades.

En función de no perder la representatividad de los datos y hacer más comprensible el análisis, los distintos sectores internos fueron agrupados en cinco zonas (figura 3):

1. Ponderosa/ La Taval/ Las Piedritas;
2. Montevideo/Obrador;
3. Centro/Loma;
4. Pampa/Falucho/Manzanitas;
5. La Cava

[11] “La Asociación Civil de Cartoneros Villa Itatí surgió a fines del año 2000. Desde entonces contó con el fuerte impulso de Lee Yung Hyang (hermana Cecilia) y de Mario Daniel Romanín (hermano Coco), religiosos de las órdenes franciscana y salesiana respectivamente. la Asociación pretende tener una política de precios de compra elevados, de modo de beneficiar a los recolectores e influir en la cotización que pudieran tener otros depósitos de la zona” (Bressano, C., Schamber, P., Lacabana, M. y Moreno, F., 2014).

[12] En esta parte del trabajo se comparten los resultados parciales realizados por el PIIDISA-UNQ durante el período 2015-2017, en relación al relevamiento ambiental con programas intervención socio-ambiental destinados a jóvenes de la Villa.



Figura 3. **Sectores internos de Villa Itatí.**

Fuente: PIIDISA, 2018.

A partir de allí se realizó una encuesta en base a una muestra probabilística, tomando como unidades de muestreo los radios censales y se asignó una cantidad de casos efectivos proporcional a su tamaño según los datos del Censo del 2010. El análisis que se realiza está basado en los resultados de esa encuesta.

Cuadro 1. **Distribución de hogares según zonas. Villa Itatí, 2015**

	HOGARES UNIVERSO	HOGARES MUESTRA	n MUESTRA
Ponderosa / La Taval / Las Piedritas	20,7%	21,9%	66
Montevideo / Obrador	18,1%	16,6%	50
Centro / La Loma	27,0%	23,6%	71
Pampa / Falucho / Manzanitas	18,9%	21,3%	64
La Cava	15,2%	16,6%	50
Total	100%	100%	301

Fuente: PIIDISA, 2018.

Villa Itatí es una de las más antiguas del Partido de Quilmes. Según la Municipalidad de Quilmes las tierras pertenecen a Vialidad Nacional por lo que la regularización del dominio de las mismas no tiene perspectivas de resolverse en el corto plazo. Con una superficie de 65,7 hectáreas se distribuye en 36 manzanas asimétricas cuya configuración ha variado con el tiempo en función del proceso de ocupación espontánea de las tierras remanentes. En un perímetro de 5 kilómetros se condensan situaciones de pobreza con distintos niveles de heterogeneidad. Está ubicada en Bernal, localidad de Don Bosco. Se encuentra limitada por el Acceso Sudeste y las calles Montevideo, Lavalle y Ayacucho y lindante con el partido de Avellaneda.

Para el año 2001 las áreas verdes sin construir correspondían fundamentalmente a los terrenos del Hospital del Vidrio sobre calle Ayacucho, un terreno vecino al mismo, la llamada Cancha de Ferro por los vecinos entre calles Los Andes y Pampa, un predio del Club CASBO cercano a la Avda. Dardo Rocha y el área mayor de La Cava.

En el año 2001 había 73.205 m^2 sin construir, es decir 11,14% del territorio de la villa, lo cual refleja que esta villa estaba bastante poblada a

principios de siglo. Para el año 2010 el área sin construir se redujo a 29.531 m^2, el 40% del área sin construir del año 2001 y el 4,5% de toda la villa. Este proceso de crecimiento y ocupación de espacios verdes va acompañado con el hacinamiento habitacional horizontal que se intensifica con la densificación en altura.

Según el informe del PIIDISA (2018) hasta la medición del año 2016 la villa aún tiene un área sin construir de 16.818 metros cuadrados, cabe destacar que esta área sin construir se debe a que hay una napa de agua en un lugar conocido como la olla que tiene aproximadamente 12.439 metros cuadrados, los 4.379 metros cuadrados restantes también están en un lugar inundable sin embargo todas estas zonas se han ido rellenando, muchas veces con basura de los propios vecinos, lo que las hace sumamente vulnerables a inundaciones.

Este enorme foso al borde del Acceso Sudeste (inaugurado el 15 de diciembre de 1978) es conocido como La Cava. Una olla que ocupa el 20 por ciento de la superficie, hundida varios metros, que se formó cuando se extrajo la tosca para construir esa vía rápida. En ella habitan cientos de personas en casillas de chapa a orillas de esta depresión, inundados por los pozos ciegos y las napas freáticas que se desbordan. En esa misma zona hundida, el Municipio de Quilmes instaló una bomba de desagote que saca el agua que se estanca hacia un canal pluvial de la zona mitigando en parte los desbordes e inundaciones cuando llueve.

La parte más alta de la villa es un conglomerado compacto sin traza definida. Durante la gestión del Gobernador provincial radical, Alejandro Armendáriz (1983-1987), las cuatro calles principales de Villa Itatí (Chaco, Ituzaingó, Falucho y Pampa) fueron mejoradas sin asfalto. En ellas se ubican las calles comerciales de la villa, con almacenes convencionales, quioscos y carteles en establecimientos o casas que ofrecen algún menú del día. Son también las calles que atraviesan los distintos sectores en los que se delimita el barrio.

También hay que señalar que a finales de los años sesenta el Ministerio de Bienestar Social de la Nación llevó adelante un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia en la Capital Federal y Gran Buenos Aires que dio lugar al único intento de urbanización de Villa Itatí. Sobre calle Ayacucho, frente al sector conocido como La Ponderosa, se levanta un complejo habitacional, único proyecto que se realizó para erradicar la

villa. Este complejo son siete cuadras de monoblocks de dos pisos con 250 departamentos de 60m^2 que ofician de frontera que separa Villa ltatí de los chalés del barrio Don Bosco.

Contexto socio ambiental

Las condiciones que impone el particular entorno urbano irregular y con acceso restringido y diferencial negativo a servicios públicos esenciales enmarca los hábitos, percepciones y usos de los recursos básicos disponibles, agua, electricidad, tratamiento de residuos, entre otros producto del crecimiento incontrolado y espontáneo que refleja múltiples e invisibles prácticas ligadas a la sobrevivencia y que se superponen o suplantan a las normas e instituciones.

Si bien los registros según tipo de vivienda indican que el 95% de las viviendas son casas, es decir, siguiendo con la definición del INDEC son aptas y sólo el 2% de las viviendas de la Villa Itatí se reconocieron como viviendas inconvenientes o deficitarias con excepción del sector La Cava donde las viviendas inconvenientes alcanzan un 8%, el análisis detallado muestra la vulnerabilidad de las condiciones de entorno y la precariedad de las condiciones de los servicios básicos.

El trazado urbano del barrio Villa Itatí es irregular en todo su interior, consecuencia del crecimiento carente de planificación urbana; con alternancia irregular de calles, cuatro de cada diez hogares viven en pasillos internos, que posibilitan el desplazamiento de personas y en algunos casos de vehículos livianos.

Siete de cada diez hogares (69%) habitan en zonas con acceso restringido al tratamiento de aguas pluviales (sólo un cuarto de los hogares cuenta con acceso a desagües pluviales entubados), siendo más crítico este aspecto en el área de La Cava y La Taval y en menor medida en la zona del Centro y de La Ponderosa.

Respecto al acabado de las calles y veredas 4 de cada 10 hogares están ubicados en pasillos y tienen calles mejoradas y de tierra, siendo menor la proporción (36%) de hogares que dan a calles pavimentadas aptas para el tránsito de vehículos y personas. Sólo el 29% cuenta con veredas que permiten una circulación interna de los vecinos acorde a sus necesidades. Estas calles pavimentadas y con veredas se presentan con mayor frecuen-

cia en la zona oeste (barrios de Pampa/Falucho y Las Manzanitas) y en el sur (Montevideo/Obrador).

Esta particular morfología del tejido de la villa repercute en dos grandes problemas ambientales locales: las inundaciones y los basurales.

Inundaciones

Dadas las condiciones del territorio, las inundaciones son un problema importante en Villa Itatí. Más de la mitad de los hogares están expuestos en grado variable a las inundaciones por lluvias y/o sudestadas. La distribución del riesgo es desigual por zonas, afectando en primer lugar a la zona de La Cava, donde el 80% sufrió graves consecuencias el último episodio crítico del pasado mes de agosto 2015.

En los barrios interiores de Pampa/Falucho, seguidos de La Ponderosa y La Taval las proporciones de exposición al riesgo son también altas, del orden de seis de cada diez hogares. Las zonas de Obrador/Montevideo y del Centro/La Loma registran menores riesgos relativos de inundaciones.

Las principales consecuencias de las inundaciones sufridas por los vecinos abarcan desde el ingreso de las aguas a sus viviendas (72%), con los múltiples riesgos que implica para la seguridad de sus habitantes, junto con la imposibilidad de acceder a sus hogares en caso de encontrarse fuera de la vivienda al momento de la inundación (56%).

Malos olores (58%), peores condiciones de calidad en el abastecimiento del agua completan el cuadro de consecuencias negativas ponderadas según las percepciones de los vecinos de las distintas zonas del barrio (figura 4).

Basurales a cielo abierto y sus efectos en la salud

No obstante las tasas de cobertura de la red de recolección de residuos que se muestra más adelante, uno de cada dos hogares reconoce la existencia de basurales cerca de sus viviendas, en promedio a una cuadra de distancia, mientras que esa proporción en La Cava sube por encima del 70% de los hogares.

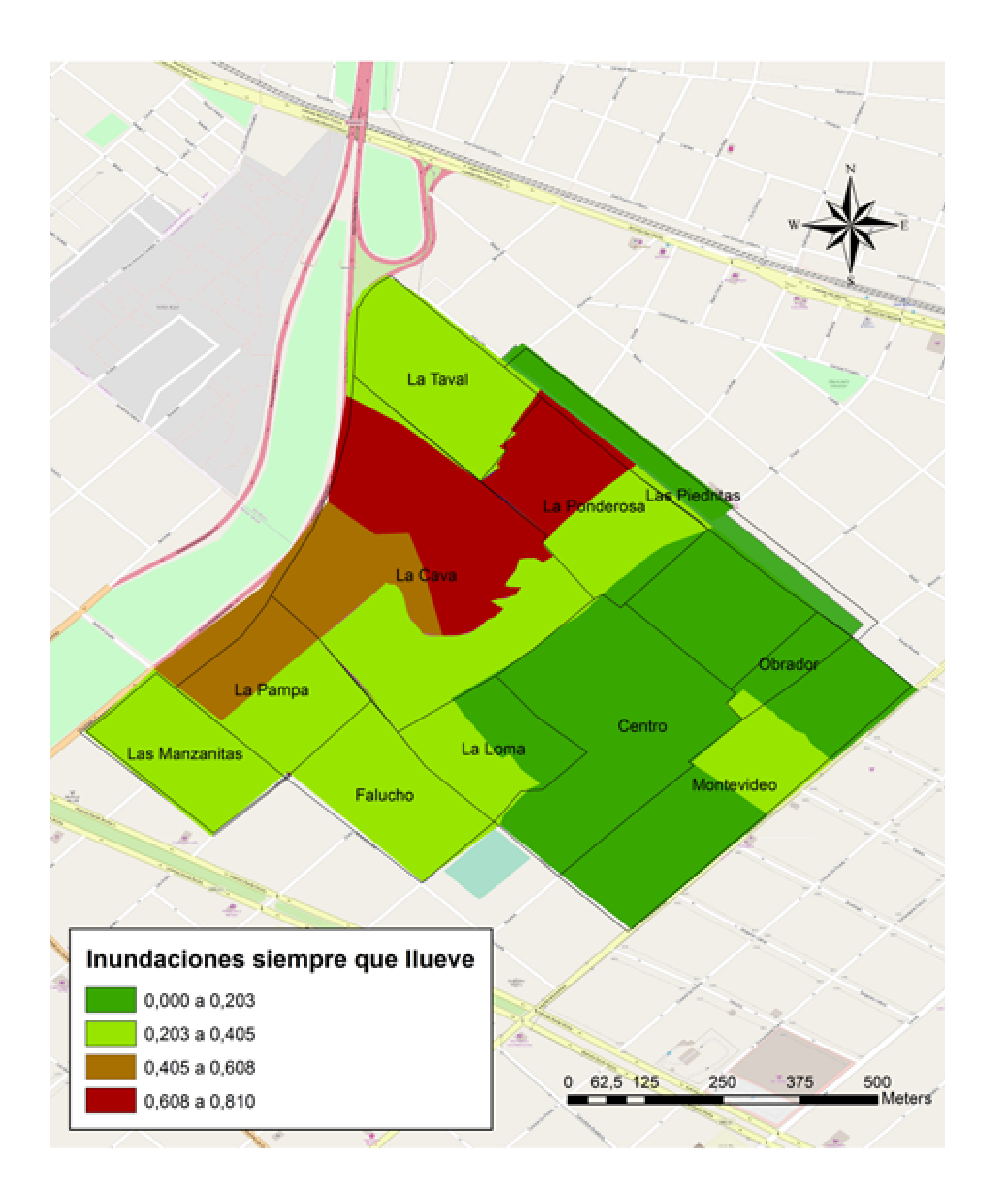


Figura 4. **El mapa de las inundaciones, siempre que llueve por barrio.**

Fuente: elaboración propia.

Fuertemente asociado a distintos problemas que afectan en forma diferencial las condiciones de vida de los vecinos de Villa Itatí, la cercanía de basura en el entorno inmediato a los hogares produce impactos negativos de diverso orden de relevancia e intensidad.

Entre los principales destaca la presencia de plagas (en La Cava: 86%, Montevideo/ Obrador: 78%, Ponderosa/ Taval: 74%, Centro/ La Loma: 63%, Pampa/ Falucho: 70%) seguido de la percepción de los malos olores(72% en La Cava), vinculados a la precariedad de los sistemas pluviales y de desagües, sumados a problemas con el agua por su color/sabor y presencia de humo/polvo en el ambiente debido a la quema de residuos, siempre con mayores registros para la zona de La Cava; se mencionan también ruidos molestos asociados a problemas de inseguridad y a la ausencia de regulaciones de convivencia. No obstante los mayores indicadores se dan en La Cava.

Al indagar por la vinculación entre las patologías más frecuentes y determinantes ambientales más de la mitad de los entrevistados identifican alguna asociación entre ellas (57%), creciendo esta identificación en La Ponderosa / Taval y en La Cava.

La mayor asociación, con casi 1 de cada 5, se vincula a problemas con el aire/polvo o al agua como posibles fuentes de las patologías mencionadas.

El contacto con el basural, mencionado por el 8% de los entrevistados, crece al 22% de las menciones en La Cava. Si bien la proporción de vinculación a la presencia de insectos y animales es baja, en La Cava también crece alcanzando al 9% de las menciones.Al vincular estos determinantes con las patologías, la polución del aire o la presencia de polvo es mayor entre quienes padecen problemas respiratorios y también de la piel, mientras que la contaminación del agua se vincula con más fuerza a los problemas gastrointestinales.

Las condiciones climáticas crecen también como determinante de enfermedades respiratorias y el contacto con el basural aparece con mayor presencia entre quienes padecen algún problema en la piel.

En otras palabras la sinergia de la vulnerabilidad ambiental se despliega con mayor intensidad en algunas áreas como consecuencia de todos los aspectos mencionados anteriormente, impactando en la salud de forma diferenciada.

Vivir en Itatí: capacidades territoriales

La ciudad y la pobreza en el contexto actual, resulta de especial importancia referirnos a un análisis que se centre en la capacidad de los territorios para poner en práctica estrategias que aseguren y promuevan una ordenación territorial más sostenible y favorezcan una democracia local más participativa. En relación con esto, la dimensión territorial del desarrollo se introduce sesgadamente olvidando las áreas deprimidas y la desigualdad urbana que avanza sin tregua. Políticas de crecimiento económico que construyen cartografías de territorios vulnerados. En este sentido, la resiliencia local presenta un escenario posible, tal como lo propone R. Méndez (2016).

En este sentido, la noción de resistencia ambiental conjuntamente con la noción de segregación espacial, permiten avanzar en lo que hace a nuestro análisis. Para varios autores, la segregación se plantea como respuesta unidireccional a diversos factores urbanos como la carencia de servicios e infraestructura de calidad, los problemas de accesibilidad; mientras que en términos sociales, la segregación se manifiesta en una creciente desintegración social (deserción escolar, desempleo, crimen, droga). A esta situación se le superpone, la mayoría de las veces, un entorno de intensa vulnerabilidad ambiental de diverso orden que precariza aún más las condiciones de vida de los sectores populares de la periferia urbana. La segregación espacial no se puede comprender o ver tan solo como aislamiento físico del resto de la ciudad o sectores; no adquiere sentido únicamente en términos de distancia territorial o aislamiento sino en el hecho de la invisibilización o de la "naturalización" de su situación socioambiental. Los conflictos urbanos de esta manera rompen con el silencio y conquistan a los medios de comunicación, y se posicionan en la agenda pública como política, instalando así formas renovadas de resistencias sociales (Carballo *et al.*, 2017).

Los procesos de la degradación urbana distan de ser naturales, como tampoco lo es la vulnerabilidad ambiental. Por el contrario, como en todo problema ambiental, la marca territorial es la respuesta a las políticas urbanas, ya sea por su presencia o por su ausencia. En este sentido, el proceso de consolidación del Aglomerado Metropolitano de Buenos Aires nada tiene de espontáneo. Esto nos lleva a relacionar espacialmente

los procesos de hibridación: la fragmentación socio-territorial y la articulación entre formas nuevas y tradicionales de urbanización. En esta reducida síntesis, la gestión urbana va por detrás de los hechos. Sin olvidar el carácter dinámico de la vulnerabilidad y su carácter relativo frente al contexto urbano. En este sentido, la capacidad de los actores locales para aprovechar la proximidad física, generar sinergias y construir redes de colaboración tejidas por las relaciones de confianza –tanto informales como formalizadas– se convirtió en una importante clave explicativa de la diversidad de trayectorias territoriales (Pichierri, 2002).

La vulnerabilidad ambiental, no es más que una expresión más de la vulnerabilidad territorial. Al respecto, podemos acordar con Méndez (2016):

> La vulnerabilidad territorial debe entenderse como una construcción social, por lo que ideologías como la neoliberal, que favorece la competencia entre desiguales, erosiona los mecanismos de solidaridad y busca reducir la acción pública en materia de protección social, ordenación del territorio y establecimiento de controles a la acción de los mercados, aumentan la vulnerabilidad del territorio en su conjunto, pero en especial la de las áreas donde se localizan los grupos sociales o empresas con mayor dificultad para enfrentarse a esa competencia. También, la de aquellos lugares que optaron por modelos de crecimiento excesivamente especializados en lo económico, polarizados en lo social e insostenibles en lo ambiental, más expuestos al riesgo…

Luces y sombras, final abierto…

El análisis de los resultados que se obtuvieron de un proceso de intervención socioambiental basado en principios de desarrollo sustentable en clave local, muestra claramente esa cotidianeidad de riesgos asociados a pobreza y vulnerabilidad ambiental dándole visibilidad a la situación.

Dentro del mismo barrio se está en presencia de diferencias y heterogeneidades, áreas con situaciones de mayor degradación socio-ambiental, que es necesario identificar a fin de facilitar y promover la implementación de políticas diferenciales acordes con las necesidades de cada uno de ellos. La situación de los hogares y personas que viven en Villa Itatí es des-

igual en términos socioambientales. A medida que los hogares se alejan del área conformada por La Cava presentan mejores condiciones relativas.

El registro y análisis de la distribución de indicadores críticos vinculados a condiciones de vida, con foco en los aspectos socio-ambientales, visibiliza diferencias significativas al interior del barrio en el desagregado de las distintas dimensiones analizadas: provisión de agua, tenencia de baño y acceso a redes cloacales, a la recolección y/o acumulación de la basura, o al riesgo de ser evacuado ante inundaciones, casos de acceso a la red eléctrica en condiciones mínimas de seguridad, entre otros aspectos.

Cuando se asocian estos registros críticos se demarca una distribución desigual de las condiciones socio-ambientales al interior de Villa Itatí, trazando una división que destaca una zona hipercrítica para La Cava y los sectores La Ponderosa y La Taval. En contraste, las zonas periféricas a La Cava a lo largo de la calle Montevideo o en la zona de Falucho y Pampa lindera con el acceso sudeste, se registran mejoras relativas en algunos de los indicadores, mayor acceso a la red pública de agua, a los servicios de recolección de residuos, mayor proporción de hogares con retrete y/o cámara séptica, registrando también mejores indicadores relativos a capital social, empleo, educación y acceso a los servicios de salud. Es decir que la zona externa, con mayor cercanía a los barrios formales inmediatos a Villa Itatí, tanto al oeste –Pampa, Falucho, Las Manzanitas– como al sur –Montevideo y El Obrador– presenta mejores condiciones de vida en general.

El territorio de Villa Itatí es física y socialmente heterogéneo. Sectores consolidados cercanos a los bordes de la misma contrastan con La Cava, donde se presentan los indicadores de mayor precariedad. Sin embargo, hay que señalar que también hay niveles de organización comunitaria, de empoderamiento muy importante que dan un potencial muy grande para futuras intervenciones destinadas a mejorar la calidad de vida.

La vulnerabilidad ambiental nos obliga a repensar y revisar relación sociedad-naturaleza dentro un sistema capitalista que coloca a la ciudad como mercancía. Ideologías y cultura de la naturalización de la pobreza provocan la expulsión social al acceso de los recursos tierra y agua. Donde la conceptualización de la desigualdad ambiental parece no alcanzar para la interpretación de nuevas realidades urbanas, sino más bien nos obliga a buscar lecturas del lenguaje neoliberal contemporáneo que va por más, va

por la expulsión, en términos de Saskia Sassen (2015). Aunque la sociedad local no es indiferente ni pasiva.

Referencias bibliográficas

ALLEN, A., LAMPIS, A. & SWILLING M. (Eds). (2015). Untamed Urbanisms. Routledge: London [en línea]. <http://www.tandfebooks.com/doi/book/10.4324/9781315746692> [Consulta: 27 de agosto de 2018]. eBook ISBN 9781317599104.

ALLEN, A. *et al.* (2015). “Clima sin Riesgo: Aprehendiendo la configuración de trampas de riesgo”. En: Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso, Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre.

BRESSANO, C., LACABANA, M. y CARBALLO, C. (2015). “Localización industrial e injusticia ambiental. Reflexiones a partir de un barrio obrero del conurbano sur de Buenos Aires”. En: FIDEL, C. y A. VILLAR (Comps.), *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque empírico* (pp. 169-202). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación y Universidad Nacional de Quilmes.

BRESSANO, C., SCHAMBER, P., LACABANA, M. y MORENO, F. (2014). “Caracterización de los recolectores de materiales reciclables de la Asociación de Cartoneros de Villa Itatí.”. *Documento de Trabajo*, Quilmes: PIIdISA/UNQ.

CARBALLO, C., PEREYRA, A. y VENTURA, P. (2017). Estrategias de gestión o resiliencia social: respuestas sociales y comunitarias frente al riesgo ambiental urbano. *XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL 2017),* La Paz-Bolivia, del 26 al 29 de abril [en línea]. <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal16/Teoriaymetodo/Investigacion/12.pdf> [Consulta: 27 de agosto de 2018].

CARBALLO, C., LACABANA, M. y BRESSANO, C. (2016). “Marginalidad avanzada y renovadas formas de territorialización de la degradación urbana. Reflexiones sobre la construcción social del riesgo a partir de un barrio obrero del conurbano sur de Buenos Aires”. *Ana-*

les XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. CENUR Uruguay, Litoral Norte, Sede Salto, 1663-1181.

CARBALLO, C. (2000). Inundación, degradación urbana y construcción social del riesgo. *Revista Estudios Socioterritoriales*, *1*(1), 55-73.

CASTRO, J. E. (Ed.). (2015). Democratisation of Water and Sanitation Governance by Means of Socio-Technical Innovation. Working Paper, *2*(11). <http://waterlat.org/WPapers/WPSPIDES211.pdf> Newcastle University, United Kingdom Newcastle upon Tyne, UK, and Santiago de Cali, Colombia.

DE SAINT PIERRE, C. (2014). *La fabricación plural de la ciudad. Decisores y ciudadanos en Cergy-Pontoise 1990-2000*. Buenos Aires: Antropofagia.

CRAVINO, M. C. *et al.* (2008). Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años. Info-Hábitat Metropolitano. Buenos Aires: Universidad de Gral. Sarmiento [en línea]. <http://www.igc.org.ar/megaciudad/N3/Asentamientos%20Irregulares%20AMB.pdf> [Consulta: 27 de agosto de 2018].

GRAHAM, Ma. I. y LEVENZON, F. (2017). "Colony Park. Una mirada más allá del conflicto ambiental". En: CRAVINO, M. C. (Coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires* (pp. 179-216). Buenos Aires: UNGS.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2010). Ministerio de Economía. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

MATTOS, C. de (2006) Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En GERAIGES DE LEMOS, A. ARROYO, M. y SILVEIRA, M. L. (Comps.) *America Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 41-73). Sao Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

MÉNDEZ, R. (2013). Del desarrollo a la resiliencia territorial: claves locales para la reactivación. *Revista Desenvolvimento Regional em debate*, *3*(2), 4-26.

LACABANA, M. *Territorios social y ambientalmente vulnerables. Villa Itatí. Quilmes*. Universidad e intervención socioambiental. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, en prensa.

LACABANA, M., BRESSANO C. y CARBALLO C. (2014). "Injusticia ambiental y territorios vulnerables". En FIDEL, C. y A. VILLAR (Comps.), *Miradas y controversias del desarrollo territorial en Argentina. Aproximación a un enfoque analítico* (pp. 111-124). Quilmes: UNQ-Centro Cultural de la Cooperación.

LACABANA, M. y CARBALLO, C. (2012). "Territorios vulnerables: El acceso social al agua", *III Encontro do laboratório ETTERN. Globalização, políticas territoriais, meio ambiente e conflito social*. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 15 al 18 de abril, Rio de Janeiro.

MUNICIPALIDAD DE QUILMES. *Censo Social 2010*. Quilmes. [en línea] <http://quilmessocial.org/ftp/pdf/censosocial/censosocial.pdf> [Consulta: 27 de agosto de 2018].

SIEMPRO. *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Los núcleos conyugales secundarios*. 2001 [en línea]. <http://www.siempro.gov.ar/archivos/eds_informe_tematico_4b.pdf> [Consulta: 27 de agosto de 2018].

TECHO Argentina. *Relevamiento de asentamientos informales 2013*. Construcción colectiva de la información. [en línea]. <http://techo.herokuapp.com/downloads/Relevamientos_de_asentamientos_2013_BAJA.pdf> [Consulta: 27 de agosto de 2018].

ZICCARDI, A. (Comp.) (2008). *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: CLACSO-Siglo del Hombre Editores.

PARTE II

LAS LÓGICAS DEL CAPITAL Y SU INCIDENCIA EN EL ORDENAMIENTO URBANO TERRITORIAL

LOS CONGLOMERADOS DE URBANIZACIONES PRIVADAS: UNA NUEVA FRONTERA PARA EL ORDENAMIENTO URBANO-TERRITORIAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Sonia Vidal-Koppmann
IMHICIHU-CONICET
sonia.vidalk@gmail.com

Introducción

El crecimiento sostenido de urbanizaciones cerradas en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) durante más de tres décadas ha ido marcando diferentes ciclos en la morfología urbana y en el ordenamiento espacial. El paisaje de la periferia metropolitana conformado por un archipiélago de fragmentos semi-urbanos dispersos, va adquiriendo a lo largo del tiempo un nuevo orden basado en un incipiente proceso de aglomeración de emprendimientos privados.

No parece casual este agrupamiento de urbanizaciones; más bien podría considerarse como el resultado de la saturación de determinadas zonas del periurbano que resultan ventajosas para este tipo de desarrollos inmobiliarios. En este sentido, si una de las ventajas comparativas para la localización de urbanizaciones privadas es su proximidad a vías de circulación de alta velocidad, entonces los corredores viales metropolitanos son un indiscutible factor de atracción. La idea de apartarse en términos de distancias geográficas de la principal ciudad metropolitana; pero la necesidad de estar muy cerca de ella en términos de tiempos de traslado, perfila un conglomerado de urbanizaciones con efectos de "barrera" para el ordenamiento urbano-territorial.

Localidades menores "encerradas" por el urbanismo privado, o ciudades intermedias con su expansión limitada por estas nuevas fronteras, forman parte del desafío que deberá encarar el ordenamiento territorial

metropolitano. Por este motivo, centramos nuestro estudio en el corredor sudoeste, que en el primer decenio de este siglo ha mostrado un dinámico proceso de expansión, poniendo en evidencia el fenómeno mencionado.

Reseña de la investigación

Después de más de treinta años de crecimiento sostenido de urbanizaciones privadas en la región metropolitana de Buenos Aires (RMBA) pueden visualizarse los resultados de un urbanismo dependiente de los vaivenes del mercado inmobiliario y estrechamente vinculado a las lógicas del capitalismo, con la ausencia notoria de una planificación integral metropolitana.

En dos proyectos de investigación actualmente en curso, Movilidad y Pobreza. Fase III (UBACYT Interdisciplinario, 2017-2020) y Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires (PIP-0325 CONICET, 2016-2019), hemos podido relevar la morfología y estructura de estos conjuntos, destacando no sólo su interrelación con el avance de las autopistas metropolitanas; sino también con la aparición de nuevas áreas de centralidad excéntricas del tejido urbano pre-existente.

La localización de las urbanizaciones privadas no es aleatoria, ni obedece sólo a la búsqueda de grandes fracciones de suelo rústico a bajo costo. Los factores de movilidad y accesibilidad a la ciudad metropolitana, juegan un rol preponderante a la hora de plantear condiciones ventajosas de emplazamiento.

En efecto, basado el éxito de su funcionamiento en el uso intensivo del automóvil (Blanco, 2005) para una fluida y cotidiana comunicación con el principal centro urbano del país, su posición en proximidad con las autopistas y vías de alta velocidad es una condición primordial. Como consecuencia de ello las investigaciones mencionadas mostraron cómo se iban perfilando esas cuñas de riqueza rodeadas de bolsones de pobreza en las áreas intersticiales (Vidal, 2015, 2017).

Es a partir de dicha constatación que en el presente trabajo desarrollaremos otra de las consecuencias de la expansión ilimitada de las urbanizaciones: la obtención de economías de aglomeración. Para ello pondremos

el foco en el corredor sudoeste de la RMBA, definido por la traza de las autopistas Ricchieri, Ezeiza-Cañuelas y rutas provinciales 52-58 dada su alta dinámica en materia de desarrollos inmobiliarios y la notoria transformación del paisaje urbano que se ha operado en su entorno.

Apoyándonos en el marco teórico de las desigualdades socio-territoriales como materialización de los procesos de acumulación del capital y la búsqueda de circuitos para su reproducción (Harvey, 2007), por un lado; y por otro, en las evidencias en el territorio de la "tercera revolución urbana" que plantea F. Ascher (2004) orientada por la movilidad y las comunicaciones, sustentaremos la hipótesis de que en el corredor sudoeste se está replicando la morfología de expansión del urbanismo privado que presenta el Corredor Norte (Acceso Norte, autopista Panamericana ramales Escobar y Pilar). Configurando a lo largo de las vías de comunicación una barrera de urbanizaciones cerradas, que condicionan a futuro el desarrollo del tejido urbano abierto y que refuerzan una estructura de "movilidad selectiva".

Consideramos asimismo que este fenómeno es parte, por un lado, de una estrategia del urbanismo privado para lograr ventajas sustentadas en la complementariedad de infraestructuras y equipamientos de envergadura; y por otro, en el reforzamiento del marketing urbano, que proclama "la proximidad a un entorno de calidad". De tal forma que la vecindad entre urbanizaciones afinitarias aumenta su valor agregado.

Por lo tanto, uno de los objetivos centrales de nuestro estudio consistirá en describir y explicar el proceso de expansión y aglomeración de los conjuntos residenciales cerrados en sus diversas tipologías, analizando las causas que motivan estos agrupamientos y las desventajas y desafíos que las "fronteras de urbanizaciones" generan en la planificación y ordenamiento territorial metropolitano. La idea rectora es poner en foco la nueva topología que está generando la aglutinación de proyectos de urbanizaciones privadas en un sistema diferenciado en el territorio, relacionado con autopistas y con nodos de actividades terciarias (nuevas centralidades).

Aspectos metodológicos

Las tareas de investigación actualmente en curso, se sustentan en la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos y en el intercambio interdisciplinar de los especialistas que integran el equipo básico de trabajo (planificadores, sociólogos, geógrafos), aunando actividades de gabinete y salidas a campo.

Desde el planteo teórico, el punto de partida de la investigación consistió en analizar las nociones de "centralidad emergente" y "multiterritorialidad", proponiendo un nuevo concepto que asociara a ambas: la conglomeración de urbanizaciones. Para este cometido se recurrió al relevamiento de una nutrida bibliografía que pone en discusión estas nociones (Haesbaert, 2004; Moura, 2010; Ciccolella y Vecslir, 2011; De Mattos, 2015; entre otros), considerando la necesidad de incluir como variable interviniente la multi-escalaridad que implican los fenómenos globales implantados en territorios singulares.

En los dos proyectos de investigación citados precedentemente, de los cuales se desprende este trabajo, se ha considerado como área de estudio la región metropolitana de Buenos Aires, entendiendo que la misma comprende la ciudad autónoma homónima y el conjunto de los 41 municipios que la rodean, tal como aparecen listados en el Plan Estratégico Territorial (Argentina Urbana, 2011) y en los Lineamientos Estratégicos para la región metropolitana (2007).

A partir del contexto regional, se estableció un recorte geográfico que abarca cinco municipios del corredor sudoeste: Ezeiza, Esteban Echeverría, Presidente Perón, San Vicente y Cañuelas. Los mismos forman parte de lo que los desarrolladores urbanos han denominado el "corredor verde Canning-San Vicente (figura 1). Dicha denominación aparece después de 2001 en las publicidades y noticias destinadas al sector inmobiliario, especialmente en los suplementos periodísticos de *real estate* de los diarios nacionales de mayor tirada (La Nación, Clarín). Los artículos aludían a una zona con gran potencialidad de desarrollo por presentar condiciones adecuadas en materia ambiental (áreas de bosques, lagunas naturales, sitios de reserva paisajística, etc.).

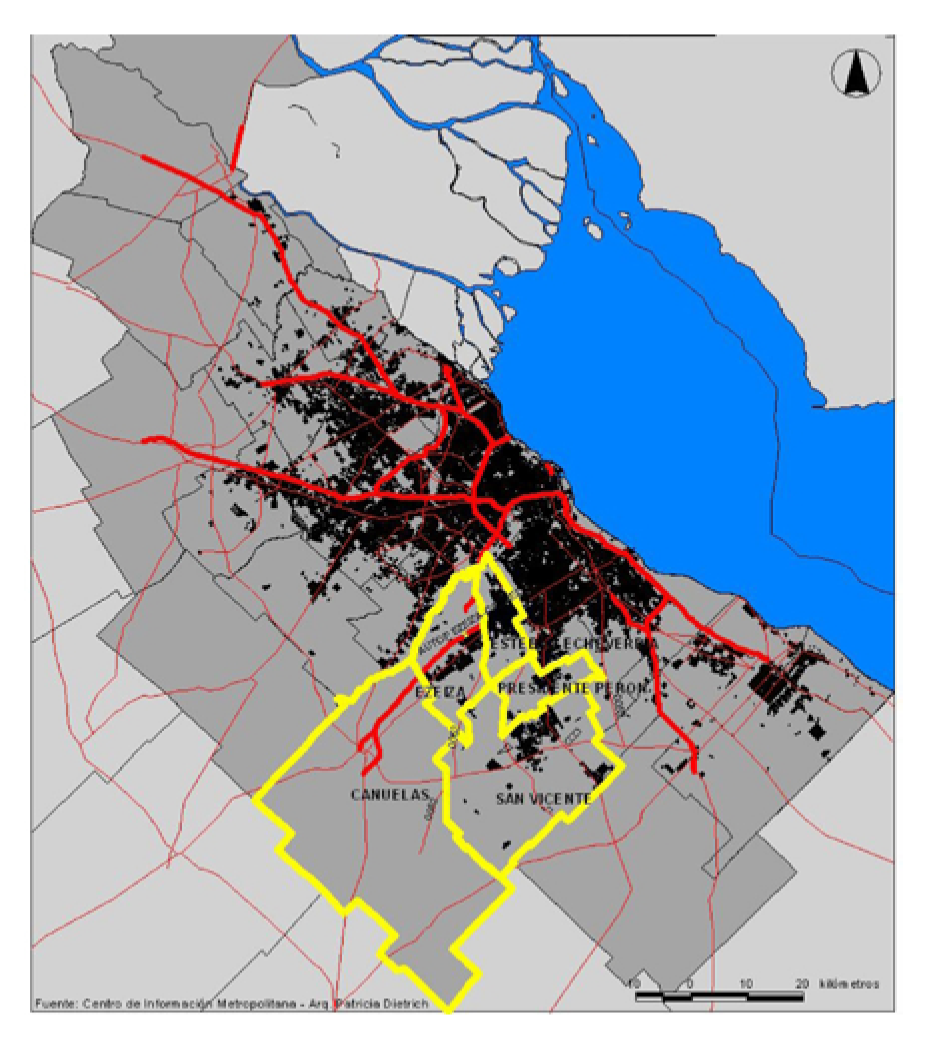


Figura 1. **Área de estudio.**

Fuente: elaborado para la autora por el Centro de Información Metropolitana, FADU, UBA, 2010.

Dentro de este grupo de municipios se estudió con mayor detalle el partido de Esteban Echeverría, ya que la localidad de Canning ubicada en el sur de su territorio, representa un ejemplo emblemático de lo que definimos como conglomerado de urbanizaciones.

Resulta escasa la información de organismos oficiales sobre la localización, tamaño, superficie, cantidad de viviendas, e incluso población radicada en forma permanente en urbanizaciones privadas. Por este motivo se ha ido armando una base de datos[1] partiendo de guías comerciales(Verdecountry.com, Guiacountry.com, etc.) del sector inmobiliario, que aportan información sobre la dirección de cada conjunto y el nombre de las calles que definen su perímetro, la superficie ocupada, la cantidad de lotes y/o barrios, etc. También se han obtenido de las mismas, la ubicación por localidad y municipio de los conjuntos registrados.

Para ubicar las urbanizaciones se trabajó con cartografía georeferenciada e imágenes satelitales, verificando los datos anteriormente mencionados. Asimismo a partir de datos censales de 2001 y 2010, se confeccionaron cuadros de síntesis que dieron cuenta del fenómeno de crecimiento demográfico en los cinco municipios bajo estudio. En todos ellos se observó un aumento de población superior al 20% en apenas una década.

Por otra parte, se contó con información procesada en el Centro de Estudios de Transporte del Área Metropolitana (CETAM-FADU), para analizar el comportamiento de los corredores viales y su relación con mega-proyectos urbanos (centros comerciales, de amenidades, oficinas, sedes corporativas, etc.).

El análisis de los diagnósticos elaborados por algunos de los municipios de esta área (Plan Estratégico de Ezeiza, Plan de Desarrollo de Esteban Echeverría, Plan Director de Cañuelas) y de informes sectoriales de transporte, se complementó con trabajos de campo. Se realizaron recorridos por la zona de estudio capturando imágenes del paisaje a lo largo de los ejes viales.

Por último se procedió a la comparación con el corredor norte (ramal Pilar) para analizar el planteo hipotético propuesto acerca de la réplica del proceso en el área de estudio. Cabe destacar que sobre el Corredor Norte-Ramal Pilar, hemos desarrollado proyectos de investigación precedentes a los actuales (UBACYT 2008-2010, PIP CONICET 0243 2010-2013), también orientados hacia las transformaciones de la región por efecto de la planificación de mercado (Vidal y Perahia, 2010; Vidal, 2011; Vidal, 2014).

[1] Las bases de datos fueron armadas con información provista por la autora a los profesionales del Centro de Información Metropolitana, FADU-UBA.

Diferencias entre conjuntos de urbanizaciones y conglomerados urbanos privados

Los primeros resultados de nuestra investigación intentan demostrar que los conglomerados de urbanizaciones privadas, más allá de quedar fuera del alcance de la normativa de urbanismo nacional, provincial y municipal, contribuyen a la definición de criterios selectivos para la ordenación territorial, favoreciendo las estrategias de los privados y contando con el apoyo del marco institucional, desde sus inicios hasta la actualidad.

¿Por qué hablamos de conglomerados de urbanizaciones privadas y no de conjuntos de urbanizaciones? Esta fue una de las preguntas disparadoras que nos formulamos al iniciar el estudio.

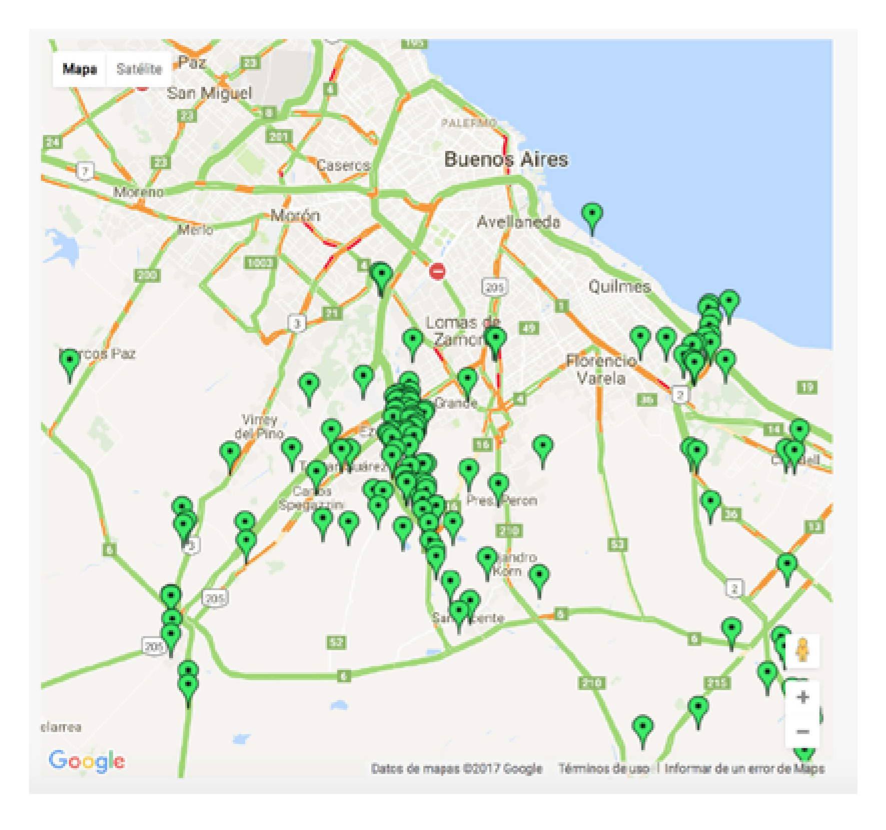


Figura 2. **Localización de urbanizaciones privadas en el Corredor Sudoeste**

Fuente: Guiacountry.com (2017).

Al avanzar en la investigación del Corredor Sudoeste, observamos la proximidad física de los emprendimientos privados. Esta situación se visualizó en un esquema de localización descripto en una de las guías comerciales (Guiacountry.com, 2017), y su posterior corroboración con imágenes de Google Earth (figura 2).

En la figura precedente se observa la mayor parte de los emprendimientos privados concentrados en los municipios de Ezeiza y Esteban Echeverría. Si se afina la escala de la observación, puede verificarse que estos conjuntos se desarrollan a lo largo de las rutas provinciales 52 y 58.

Se realizó una primera recorrida por la zona en 2010, con el objetivo de entrevistar en profundidad a informantes-clave (profesionales técnicos de ordenamiento urbano y planificación). Esto permitió constatar que después de la ampliación de las rutas mencionadas, que se produjo en los primeros años del presente siglo, se comenzaron a localizar proyectos inmobiliarios de envergadura (hipermercados, centros comerciales, centros de amenidades, etc.). De las entrevistas surgió también que en los dos municipios se concentraban la mayor cantidad de barrios cerrados, clubes de campo, clubes de chacras y otros proyectos semejantes.

Esta situación se verificó y se actualizó con un relevamiento de urbanizaciones privadas llevado a cabo en 2017, cuyos resultados se sintetizan en el Cuadro 1.

Cuadro 1. **Urbanizaciones privadas en el Corredor Sudoeste.**

MUNICIPIO / LOCALIDAD	CANT. URBANIZ. PRIVADAS	% UP sobre el total	CARACTERÍSTICAS
Ezeiza	11	11,70	Predominio clubes de campo
Echeverría	4	4,25	Todas las tipologías*
Canninng (Este y Oeste)	50	53,19	Todas las tipologías*
Pte. Perón	3	3,19	Predominio clubes de campo
San Vicente	11	11,70	Predominio clubes de campo y clubes de chacras
Cañuelas	15	15,95	Predominio clubes de chacras

Fuente: elaboración propia sobre la base de la Revista GuíaCountry 2017.

* Tipologías: clubes de campo, barrios cerrados, clubes de chacras, ciudades privadas, condominios.

Al volcar los resultados en el cuadro de síntesis, se optó por señalar en forma separada la localidad de Canning, cuyo territorio se encuentra divi-

dido entre los municipios de Ezeiza y E. Echeverría desde 1994[2]. Se tomó esta decisión para poner en evidencia la concentración de urbanizaciones privadas en una localidad de escaso tamaño demográfico (aproximadamente 15.000 habitantes) y de características semi-rurales.

¿Cómo puede explicarse este fenómeno? Consideramos que algunos de los factores que han influido de manera directa en esta transformación son la disponibilidad de importantes fracciones de suelo rústico, la ampliación de la ruta provincial N°52, que conecta con la autopista Ezeiza-Cañuelas, la conexión con la futura Autopista Presidente Perón, y la proximidad con la Ciudad de Buenos Aires (30 kilómetros). Tampoco puede ignorarse que los valores del suelo en Canning después de la crisis de 2001 habían descendido, coincidiendo con el retroceso de las actividades extractivas (tosca y ladrilleras) practicadas en la zona. Estas tierras poco aptas para actividades primarias pero bien ubicadas con relación a las comunicaciones, se convirtieron en polo de atracción para los desarrollos inmobiliarios.

En la localidad ya existían algunas urbanizaciones, la más antigua de ellas "Mi Refugio" data de 1964. Por otra parte, el fenómeno explosivo del urbanismo privado en la zona norte marcaba un punto de saturación y un alza en los valores del suelo poco conveniente para los negocios en bienes raíces. Por este motivo, se desaceleran los lanzamientos de proyectos y se pone en marcha un dinámico proceso de crecimiento en el Corredor Sudoeste.

En este sentido, cabe destacar que el proceso de crecimiento demográfico se encuentra asociado a la movilidad y a las migraciones internas y de países limítrofes. Según se pudo observar en investigaciones precedentes[3], no sólo el éxodo de población de la ciudad metropolitana hacia las urbanizaciones privadas de la periferia configuró esta oleada de nuevos habitantes; sino también la llegada de población de escasos recursos que se radicó en asentamientos precarios y villas miseria. Las posibilidades de trabajo en la industria de la construcción y de empleos en servicios poco

[2] La Ley 11.550 de la Provincia de Buenos Aires dividió el municipio de Esteban Echeverría dando origen al municipio de Ezeiza. La localidad de Canning pasó a formar parte de ambos municipios.

[3] Proyectos UBACYT Interdisciplinarios Movilidad y Pobreza, Fase I y Fase II, dirigidos por la autora entre 2010 y 2016.

calificados requeridos por los habitantes de las urbanizaciones (personal doméstico, jardineros, petiseros, limpiadores de piscinas, etc.) atrajeron a los migrantes. Las transformaciones territoriales poseen una estrecha relación con los cambios socio-demográficos (Svampa, 2001; Lacarrieu y Thuillier, 2002), generando una dinámica urbana que se traduce en cifras en el cuadro 2.

Cuadro 2. **Crecimiento intercensal del Corredor Sudoeste.**

MUNICIPIO	SUP. KM²	POBLACIÓN TOTAL	VARIACION 1991-2001	VARIACIÓN 2001-2010	DENSIDAD HAB/KM²
Ezeiza	243,02	160.219	57,80 %	37,8%	659,28
Echeverría	223,00	298.814	23,00%	23,4%	1339,97
Pte. Perón	121,00	81.147	45,70%	34,8%	670,63
Cañuelas	1203,00	50.526	35,40%	21,9%	42,00
S. Vicente	666,00	59.708	29,40%	33,6%	89,65

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos censales, 2017.

Analizando las densidades brutas de los cinco municipios puede inferirse que los tres primeros poseen zonas más urbanizadas, por el contrario de Cañuelas y San Vicente, cuyo bajo número de habitantes y sus bajas densidades permiten caracterizarlos como partidos poco urbanizados. Asimismo en el cuadro llama la atención la alta densidad de E. Echeverría. Ello se explica por la división territorial mencionada anteriormente. Esta observación llevó a profundizar el estudio de las transformaciones socio-territoriales en dicho municipio, destacando que el número de urbanizaciones cerradas supera los 30 proyectos, siendo el más alto en relación con los otros municipios del corredor.

Según lo estimado en el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial del Partido (2014), el consumo de suelo fértil por parte de urbanizaciones cerradas representa un 12% del territorio (alrededor de 1450 hectáreas)[4]. Este avance del urbanismo de mercado queda plasmado en la localidad de Canning Oeste, en donde se evidencia un escaso desarrollo de tejido urbano abierto y la casi totalidad de las tierras ocupadas por los proyectos inmobiliarios (figura 3). Sin dudas, puede afirmarse que el sur de este municipio está fragmentado debido a este proceso.

[4] En el vecino partido de Ezeiza, la urbanización Club de Chacras estancia Villa María insume la misma superficie y es sólo uno de los proyectos de urbanización de este distrito.

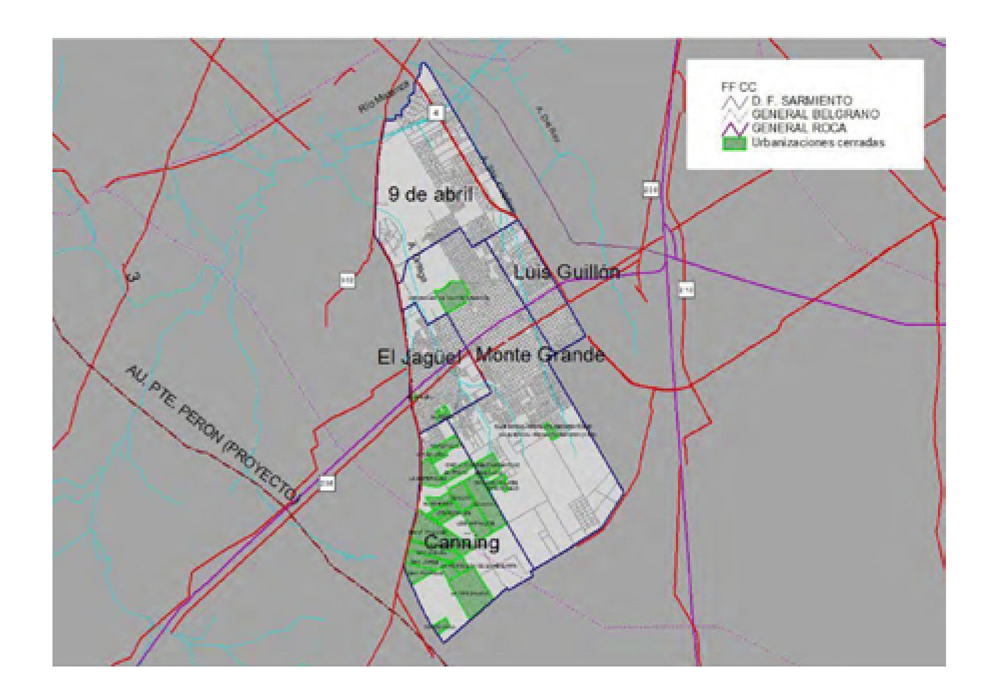


Figura 3. **Urbanizaciones privadas en Echeverría**

Fuente: Plan Estratégico de Desarrollo Territorial de E. Echeverría, Consultor: A. Garay, 2014.

Considerando el impacto territorial de estas transformaciones, no parece inapropiado afirmar que en un horizonte de mediano plazo, Canning podría convertirse en una localidad privada, de manera similar a la localidad de Nordelta en el partido de Tigre.

Aún ignorando la situación hipotética que planteamos en el párrafo precedente, se advierte observando la cartografía, el escaso margen de ensanche territorial que le queda al tejido urbano de la ciudad abierta. La mancha urbana limita con una frontera de territorios privados, cada uno con su propia traza interior y todos ellos encerrados en sí mismos. Las fracciones que todavía no están invadidas por nuevos proyectos se encuentran desarticuladas entre sí y sin ninguna posibilidad de completar la ciudad tradicional.

Este ejemplo no constituye un caso aislado. Las investigaciones realizadas desde hace más de una década y los resultados publicados (Vidal-Koppmann, 2014), nos han llevado a construir esta noción de



Figura 4. **Ciudades privadas en el municipio de Tigre.**

Fuente: Revista Tigris de la empresa EIDICO S.A., 2008.

conglomerado de urbanizaciones. Así también nos permiten sostener la hipótesis del efecto de réplica. Observemos el esquema de la figura 4, que reproduce una publicidad de una empresa desarrolladora líder en este tipo de emprendimientos.

De manera semejante a lo que se señalara para el caso bajo estudio, en este esquema que muestra la localización de dos "ciudades privadas" (Villa Nueva y Nordelta) en el municipio de Tigre, se advierte como ambos núcleos tienden a acercarse, completándose los espacios intersticiales con otros proyectos de urbanizaciones cerradas. Nos preguntamos entonces, si existe algún criterio de ordenamiento urbano-territorial para encauzar y controlar esta expansión del urbanismo privado.

Resumiendo, como entendemos que se trata de un fenómeno que se va consolidado en los principales corredores viales metropolitanos, el análisis de uno de ellos, en este caso el del Corredor Sudoeste, puede ser de utilidad para aplicarlo a estudios similares en el resto. De tal forma que, tanto para los municipios involucrados como para el diseño de estrategias y la toma de decisiones para la RMBA en su conjunto, la apropiación de suelos altamente productivos destinados en su mayoría a la reproducción acelerada del capital financiero no debería pasar desapercibida en la agenda del ordenamiento territorial.

Reflexiones acerca del ordenamiento territorial

Indudablemente la proximidad entre urbanizaciones cerradas representa una situación ventajosa para estos emprendimientos. Su vecindad permite compartir equipamientos comunitarios tales como colegios dentro del perímetro de alguno de ellos o filiales de establecimientos hospitalarios privados, o el diseño conjunto de medidas de seguridad externas a los barrios cerrados (patrullajes, garitas de vigilancia privadas, etc.). Asimismo en la promoción de los proyectos, en reiteradas ocasiones se destaca su vecindad a un desarrollo exitoso y muy consolidado.

No obstante, la posición es decididamente opuesta desde la perspectiva del ordenamiento territorial. Si tanto en el municipio de Ezeiza como en el de E. Echeverría se han implementado planes recientes de desarrollo

urbano5, cabe preguntarse por qué situaciones como la de Canning, en donde más de un 70% del territorio está privatizado, no han sido contempladas en el ordenamiento.

Este planteo nos motivó a revisar toda la normativa vigente en la provincia de Buenos Aires sobre las características y localización de las urbanizaciones privadas. El análisis reveló que tan sólo en dos piezas legales está considerado el tema de la localización. En efecto, en el primer documento donde aparece legislada la cuestión de los clubes de campos es el Decreto-ley 8912 de 1977 (Decreto-ley de usos del Suelo y Ordenamiento Territorial).En el mismo el tema de la localización aparece mencionado escuetamente en su artículo 69º: “No podrán erigirse nuevos clubes de campo dentro de un radio inferior a siete kilómetros (7 Km) de los existentes, contado desde los respectivos perímetros en sus puntos más cercanos.” (Decreto-ley 8912, 1977)

Queda claro que entre clubes de campo existe una distancia mínima de separación; pero de esta reglamentación no se desprende cuál sería la distancia mínima entre un club de campo y un barrio cerrado, u otra tipología de conjunto residencial privado (club de chacras, condominios, etc.). De hecho al momento de su sanción aún no habían irrumpido los barrios cerrados en el mercado inmobiliario.

El crecimiento explosivo de barrios privados, condominios privados y ciudades privadas[6], data de la década de los noventa en adelante; lo que impulsa la sanción por parte de la provincia de Buenos Aires del Decreto 27 de 1998. Nuevamente en este instrumento legal es muy breve la referencia acerca del emplazamiento; sólo aparece citado en el artículo 3º inciso d): “El emplazamiento no ocasionará perjuicio a terceros respecto de la trama urbana existente ni interferirá futuros ejes de crecimiento” (Gobierno de la provincia de Buenos Aires, Decreto 27/98).

Por último, un tercer instrumento legal, el Decreto 1727 de 2002, habilita a los municipios de la provincia a determinar la factibilidad y emplazamiento de los proyectos en las zonas donde lo consideren adecuado, siempre que cuenten con un esquema de ordenamiento territorial y posean una oficina técnica de Planeamiento.

[5] El Plan Estratégico de Desarrollo del partido de Echeverría data de 2014.
[6] Tipología conformada por conjuntos de barrios cerrados

Revisando el conjunto de instrumentos legales de esta provincia, sólo se agregan a los tres decretos mencionados dos más que versan sobre la subdivisión catastral y el dominio de las áreas comunes del interior de las urbanizaciones (Decreto 9404/86 y 947/2004).

Cabe destacar el vacío legal que perdura hasta la actualidad y la debilidad de la normativa vigente. Esta situación no sólo afecta cuestiones de ordenamiento urbano-territorial, sino también vulnera la dimensión ambiental. En este sentido, hay que remarcar que si bien cada proyecto de urbanización debe presentar ante la provincia un estudio de evaluación de impacto ambiental, esto no garantiza en forma integral, su incidencia sobre el entorno.

En la actualidad, no existen estudios realizados desde el ámbito oficial (provincia y municipios) que verifiquen el impacto de estos conglomerados de urbanizaciones desde una perspectiva ambiental y territorial. A la par de ello, los municipios tampoco se han planteado hasta qué punto su territorio puede ser apropiado por urbanizaciones privadas y en qué zonas les convendría la localización de estos emprendimientos.

Para concluir, es preciso señalar que en una mega-región urbana donde se erigen más de 500 urbanizaciones privadas, y en donde se observa cómo se van aglutinando y adquiriendo una nueva morfología territorial, resulta prioritario instalar este tema en la agenda de ordenamiento territorial metropolitano y analizar y proponer dispositivos de planificación y gestión adecuados a estos nuevos escenarios.

Referencias bibliográficas

ASCHER, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo.* Madrid: Alianza Editorial.

BLANCO, J. (2005). Urbanización y movilidad: contradicciones bajo el modelo automovil–intensivo, *Anais do X Encontro de Geografos de América Latina* [CD-Rom]. Sao Paulo: X EGAL.

CICCOLELLA, P. y VECSLIR, L. (2011). Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Geografía Norte Grande*, *49*, 63-78.

DE MATTOS, C. (2015). *Revolución urbana. Estado, mercado y capital en América Latina*. Santiago de Chile: RiL Editores.

HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorializaçao.* Sao Paulo: Betrand Brazil.

HARVEY, D. (2007). *Urbanismo y desigualdad social.* Madrid: Siglo XXI.

JACOBS, J. (1969). *The Economy of Cities.* New York: Random House.

LACARRIEU M. y THUILLIER G. (2001). Las urbanizaciones privadas en Buenos Aires y su significación. *Revista Perfiles latinoamericanos*, *19*, 33-52.

MOURA, R. (2010). Conglomerados urbano-regionales: confluencia multi-escalar. En FERNÁNDEZ, V. y BRANDAO, C. (Dirs.), *Escalas y políticas del desarrollo regional* (pp. 151-184). Buenos Aires: UNL-Miño y Dávila (Eds).

PERAHIA, R. y VIDAL, S. (2010). *Cuestiones territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires.* Universidad de Buenos Aires: Ediciones FADU: Nobuko.

REPÚBLICA ARGENTINA. Ministerio Federal de Planificación. Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (2011). *Plan Estratégico Territorial*. Argentina Urbana. Buenos Aires: Autor.

REPÚBLICA ARGENTINA. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Secretaría de Vivienda y Urbanismo (2007). *Lineamientos estratégicos para la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Autor.

SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron*. Buenos Aires: Biblos.

VIDAL, S. Movilidad y urbanizaciones privadas. En LIBERALI, A. M., VIDAL, S. y ORDUNA, M. (Dirs.) (2012). *Movilidad y pobreza. Una prioridad en la agenda metropolitana* (pp. 11-32). Buenos Aires: Ediciones CETAM/FADU.

VIDAL, S. (2014). *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires.* Buenos Aires: IMHICIHU-Dunken.

VIDAL, S. (Dir.) (2015). *Metrópolis en mutación*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

VIDAL, S. (2017). Dinámica socio-espacial de las regiones metropolitanas. Movilidad y nuevas centralidades en la periferia de Buenos Aires. En LIBERALI, A. M., VIDAL, S. y ORDUNA, M. (Dirs.), *Movilidad y pobreza. Marginación y conectividad* (p. 7-24). Buenos Aires: Ediciones CETAM/FADU.

UNA MIRADA AL DESARROLLO URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES BAJO LA HIPÓTESIS DE MICRO-SEGREGACIÓN: EXPLORANDO SUS TENDENCIAS Y ALCANCES

María Eugenia Goicoechea
IMHICIHU–CONICET
megoicoechea@yahoo.com.ar

Introducción

Desde que inició su proceso de urbanización, Buenos Aires estuvo signada por desequilibrios territoriales que tuvieron una fuerte expresión en sentido norte-sur y que terminaron por consolidarse como uno de los rasgos más característicos de la estructura socioespacial de la ciudad (Torres, 1999). Mientras que el norte fue la zona tradicionalmente próspera y de uso residencial para los grupos privilegiados, el sur adoptó un perfil industrial y de asentamientos precarios, asumiendo los costos sociales, ambientales y económicos de la vida urbana (Herzer, 2008).

Desde el campo de las políticas urbanas, los problemas de desarrollo en el sur porteño fueron señalados tempranamente (Bravo, 1917). No obstante, hacia fines de la década de 1990 comienza a definirse un rumbo específico en su tratamiento. En concordancia con la reestructuración neoliberal y los cambios en el paradigma urbano, el subdesarrollo urbano comenzaría a ser interpretado como un problema de densificación y calidad constructiva; planteándose como respuesta necesaria la dinamización del mercado inmobiliario y la valorización del suelo (Jajamovich, 2012). En esta línea, en la política urbana para el sur porteño comenzaron a tomar protagonismo las iniciativas de renovación y búsqueda de inversiones privadas. A principios del nuevo milenio, comienzan a conformarse las primeras Corporaciones que modelan la asociación público-privada y se identifican grandes proyectos urbanos como los de Puerto Madero (Cuenya, 2011) y el Mercado del Abasto (Carman, 2006), e intervencio-

nes de menor escala en el barrio de La Boca, Barracas, San Telmo, entre otros. Hacia 2008 se implementan las políticas de Distritos Creativos o Económicos (DE)[1] que toman como zona preferencial el sur porteño y, según el propio gobierno local, constituyen una iniciativa de promoción del desarrollo urbano. Según se fundamenta a lo largo del trabajo, los Distritos Económicos representan una profundización de las políticas de renovación urbana del Sur a partir del fomento de la construcción y la densificación.

Tomando en consideración los procesos señalados, se sugiere que la Ciudad de Buenos Aires estaría comenzando a evidenciar una complejización de su estructura socio-territorial a partir de un achicamiento de las distancias físicas entre los diferentes grupos sociales, que por su parte, responde a dinámicas de valorización inmobiliaria del sur porteño. Esta zona de la Ciudad (aunque con trayectorias muy disímiles al interior) enfrenta un proceso estructural de degradación ambiental y socioeconómica, al tiempo que es atravesada por instancias geográficamente sectorizadas de renovación urbana que se dan de manera quirúrgica en algunos puntos dispersos.

A continuación se propone reflexionar sobre los alcances de la nueva modalidad de promoción del desarrollo urbano en la Ciudad de Buenos Aires, basada en el fomento de la construcción y la densificación y la renovación urbana de áreas tradicionalmente degradadas. En particular, se toman en consideración el nuevo repertorio de políticas de Distritos Económicos. El argumento principal en este artículo señala que las dinámicas urbanas identificadas estarían alentando tendencias de micro-segregación. Desde esta perspectiva, el patrón tradicional de segregación socio-económica de la población basado en la diferenciación norte – sur pareciera debilitarse. En esta línea, la política de conformación de DE estaría intensificando esta tendencia hacia la micro-segregación introduciendo, en los territorios donde se implementa, nuevas dinámicas de producción de la desigualdad. A continuación se desarrolla conceptualmente esta idea, buscando argumentarla y fundamentarla con evidencia empírica.

[1] La denominación de estos distritos por parte del propio GCBA fue variando a medida que éste fue ampliando la tipología de actividades promovidas, pasando de denominarlos “Creativos”, a “Económicos”.

Dentro del análisis se consideran diferentes aspectos relevantes en la configuración de las desigualdades socio-territoriales de la ciudad. Exige advertir dinámicas históricas con un anclaje estructural (condiciones particulares de la urbanización, los lineamientos generales de la planificación); como también elementos de orden coyuntural (a saber: la política urbana y el comportamiento del mercado inmobiliario). En el mismo sentido, son igualmente válidas las dimensiones objetivas de la valorización y desvalorización territorial; como las subjetivas, vinculadas a la precepción de los propios habitantes del barrio y su dinámica cotidiana de interacción. Por último, avanzar en una comprensión cabal de las dinámicas de micro-segregación también exige asumir una consideración multiescalar: concebir la estructura socio-espacial de la Ciudad en su conjunto, pero al mismo tiempo hacer foco en la dimensión del habitar, y precisamente, en el estudio de la proximidad (Rasse, 2015) y de las fronteras entre grupos sociales que se despliegan tras la renovación urbana.

Entre las técnicas y herramientas metodológicas, se atiende a la expresión en el territorio que asumen estos procesos, mediante el empleo de estrategias de mapeo y SIG para variables como los valores y usos del suelo, la dinámica constructiva. Complementariamente, se identifica un área particular de estudio, el Distrito Tecnológico, en concordancia con las zonas afectadas por la política de Distritos Económicos. Allí se realizaron relevamientos particulares sobre los nuevos desarrollos inmobiliarios, entrevistas semi-estructuradas a vecinos y habitantes del barrio.

Una aproximación conceptual a la segregación urbana y a posibles cambios en la escala geográfica de realización

La noción de Segregación Socio-Residencial (SSR) en ciencias sociales se constituye como un concepto complejo y multidimensional. Existe cierto consenso en distinguir dos grandes acepciones del término: una que involucra interrogantes vinculados la dimensión estática de la desigualdad (de separación física), refiriendo a la distribución de los grupos sociales

en un espacio físico; y otra de tipo dinámica o relacional, concerniente al nivel de interacción o contacto entre los diversos grupos sociales. Las mismas se corresponden con las definiciones más tradicionales del concepto (White, 1983); como también con los abordajes más recientes, pensados para las ciudades latinoamericanas (Rodríguez Vignoli, 2001; Groisman y Suárez, 2006; Mera, 2014). En tanto compleja y multidimensional, la segregación urbana también se ha constituido en un concepto polisémico y en tensión.

Entre los enfoques estáticos, están quienes la emparentan con los estudios sobre división social del espacio, siguiendo un carácter fuertemente descriptivo y espacial. Bajo esta línea, reconocida como el enfoque clásico de la segregación (efectuadas por los representantes de la Escuela de Ecología Humana de Chicago: Park, E. Burgess, Mc kenzie y Wirth) se han recuperado las primeras referencias al concepto, para conocer los principios de la estructuración urbana en las ciudades. Prosiguieron con esta línea de estudio, aunque desde estrategias cuantitativas, los referentes de la Ecología Factorial como Duncan (1955), Berry (1964) y Wong (1993) (Buzai, 2013: 118).

Desde esta perspectiva se definieron los primeros modelos para las ciudades anglo-americanas (esquematizando una pauta de localización de los estratos poblacionales según una tendencia a la sub-urbanización conforme mejora la condición socio-económica de los grupos poblacionales) y para las ciudades europeas (siguieron el modelo de ciudad compacta, en donde las áreas centrales concentran los grupos superiores de la escala social y la mejor edificación y arquitectura) (Sabatini, 2003). Posteriormente, se realizaron estudios donde estos modelos sirvieron de base para pensar las estructuras sociales de las ciudades latinoamericanas introduciendo dentro del análisis, entre otros aspectos, la matriz colonial (Duncan y Schnore, 1959; Sjoberg, 1960; Schteingart y Torres, 1973). Otra especificidad en América Latina es que el debate público sobre la SSR suele centrarse en los problemas socioeconómicos, y menos en las disparidades raciales o étnicas (Greenstein, Sabatini y Smolka, 2000).

Para el caso local de la Buenos Aires Metropolitana, los principales aportes fueron realizados por Horacio Torres (1978, 1999), en relación a las condiciones socio-habitacionales y sus variaciones a lo largo del proceso de sub-urbanización. Su estrategia de trabajo se caracterizó por el

trazado de mapas sociales, mediante el uso de técnicas de análisis factorial y *clustering*. Recuperando sus aportes es posible caracterizar la estructura socio-espacial de la Ciudad de Buenos Aires de la década del noventa en base a tres patrones: "1. Una preeminencia del norte sobre el sur; 2.Una preeminencia del centro sobre la periferia y 3. Una clara dominancia de los ejes principales sobre los espacios intersticiales, poco accesibles y mal servidos" (Torres, 1999: 17).

El mérito que observa el enfoque estático y el empleo de modelos es el de habilitar el estudio de las estructuras subyacentes en la distribución social de la población en el territorio, detectando patrones. De esta manera, también permite avanzar en la formulación de interrogantes sobre posibles cambios en la estructura socio-espacial de la desigualdad urbana. Es así que hacia finales del siglo XX estos modelos señalados comienzan a ser recuperados con ciertos matices y desde enfoques críticos. Con el avance de las dinámicas de globalización neoliberal se advierte una tendencia de reestructuración urbana y se plantea como interrogante si se asiste a una intensificación en los niveles de SSR, o si contrariamente se avanza hacia un nuevo patrón de vinculación de la sociedad con el espacio (Preteceille, 1995; Preteceille y Queiroz Ribeiro, 1999; Borsdorf, Bahr y Janoschka, 2002; R. Burgess, 2009).

No obstante, esta perspectiva supone algunas limitaciones. En primer lugar, quedan relegados del análisis los procesos sociales que dan cuenta de la segregación, en términos de jerarquización de los grupos sociales y sus espacios de residencia. Frente a ello, algunos autores (Schteingart, 2002; Connolly, 2005; Duhau, 2013; Mera, Marcos, Di Virgilio, 2015) prefieren hablar solamente de división social del espacio para referir a la dinámica del mercado inmobiliario residencial, señalando que la noción de segregación urbana o socio-residencial sólo operaría en caso de mediar prácticas sociales coercitivas o políticas activamente destinadas a la exclusión de ciertos grupos determinados (Duhau, 2013). En segundo lugar, se observa un énfasis por indagar sobre las transformaciones de los patrones de estructuración social de la ciudad vinculados a la metropolización y a la expansión urbana. Ello en consonancia con la mayor atención dispensada a las nuevas formas de consumo urbano y al mercado de la vivienda (Vidal-Koppmann, 2014). Contrariamente, han sido poco abordados los cambios en los patrones de segregación derivados de los

procesos de retorno a la ciudad consolidada: de qué manera las lógicas de privatización y fragmentación inciden sobre la reestructuración urbana en las áreas centrales.

Las limitaciones señaladas para los estudios ecológicos pueden, contrariamente, ser contrarrestadas adicionando los aportes de los enfoques relacionales sobre la segregación socio-residencial. Estos últimos ponen el acento en comprender los procesos sociales que producen un determinado patrón de distribución y las consecuencias sociales que se derivan de ello. Los trabajos en este sentido, aunque más recientes, han resultado prolíficos y variados, procurando una representación más compleja del espacio y considerando diversos aspectos del habitar urbano (Caprón y Arellano, 2006). Esta tradición se inicia con las críticas a la Escuela de Chicago sostenidas desde la Nueva Escuela de Sociología Urbana (Castells, 1972; Lefebvre, 1974), a partir de las cuales comienza a problematizarse la espacialidad, poniéndola en relación con la dinámica de producción, reproducción y cambio social.

Las definiciones relacionales de la segregación han aludido inicialmente a la ausencia de interacción de los grupos sociales; sentencia posteriormente puesta en cuestión desde los enfoques micro-sociales y las miradas antropológicas (Segura, 2012), o las que desde el plano económico enfatizan sobre la interdependencia de los circuitos superiores e inferiores de la economía urbana (Santos, 1978; Silveira, 2004). Asimismo, otras definiciones delimitaron el concepto atendiendo al ejercicio de poder, coacción o jerarquía de un grupo sobre otro, o desde los aparatos institucionales del Estado.

De igual forma, en las últimas décadas se han realizado múltiples pesquisas de diversas raíces epistemológicas que directa o indirectamente han aludido al problema de la segregación desde la perspectiva relacional (Bourdieu, 1993; Wacquant, 2007). Con las miradas sobre los modos de vida urbana se introduce, por lo tanto, la dimensión subjetiva de la segregación urbana que aporta a construir imágenes, reputación y estigmas territoriales en algunos de los vecindarios (Sabatini, 2003: 7); y que consecuentemente, termina por operar sobre la segregación "objetiva", expresada, por ejemplo, en el mercado de la renta urbano (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001: 5).

Observando los estudios para la Ciudad de Buenos Aires y alrededores, por un lado, se reconoce una atención a los procesos sociales que inciden sobre los niveles de segregación, como las políticas económicas, las reestructuraciones en los mercados laborales (Groisman y Suarez, 2006) y las políticas urbanas que operan directamente sobre el territorio (Carman, 2006; Thomasz, 2008). Por el otro, se destacan los estudios sobre los modos de vida urbana de las minorías segregadas, ya sean grupos marginados socialmente, migrantes, o barrios (Cravino, 2008; Boy, Marcús y Perelman, 2015).

La impresión general luego de explorar los alcances del enfoque relacional sobre la segregación es la inmensa complejidad que circunda las relaciones, prácticas, interacciones y procesos sociales de segmentación de los grupos sociales. Contrariamente al enfoque estático, aquí se procede con una lógica inductiva, adentrando la mirada en las formas del habitar urbano. Tiene, por lo tanto, el mérito de abordar la segregación como un proceso que involucra diferentes niveles geográficos y sociales de análisis. En cuanto a sus limitaciones se destaca que los trabajos que profundizaron sobre la interacción social no siempre vincularon sus reflexiones con los patrones segregatorios que estructuran a la ciudad.

A modo conclusivo, podemos señalar que los diferentes aportes y corrientes presentadas ponen de manifiesto la complejidad y multi-dimensionalidad que encierra la noción de SSR. Recapitulando las mismas, una definición completa y a la vez estricta del término podría aludir a la propensión al agrupamiento en la ciudad de determinados grupos sociales que comparten ciertas características (raciales, étnicas o socio-económicas). Esta forma particular de ordenamiento no responde solo a meras decisiones de los diferentes grupos sociales, sino que es resultado de relaciones, dinámicas de coacción y procesos de jerarquización del espacio urbano. Asimismo, este agrupamiento consolida determinados patrones de segregación socio-espacial que inciden y caracterizan de una manera particular a la estructura urbana de la ciudad (Goicoechea, 2016). Partiendo de esta definición se busca integrar, de manera complementaria, las condiciones fijadas desde los enfoques ecológicos como desde los relacionales. No implica solamente la detección de expresiones espaciales; o de procesos y relaciones sociales jerarquizadas; se trata, por el contrario, de una consideración articulada de ambas instancias.

Tomando como punto de partida esta definición, ¿Cómo podrían comprenderse las tendencias de micro-segregación? ¿Cómo es posible pensar en la reconfiguración de nuevos patrones segregatorios que alteran la estructura socio-espacial de la ciudad?

Esta cuestión exige reflexionar sobre la relación entre distancia espacial y distancia social que encierra el concepto, entendiendo que no se trata de una correlación constante entre ambas. Esta ha variado a lo largo de la historia de las ciudades, siendo el modo de producción un elemento clave (R. Burgess, 2009). Así es cómo en la sociedad pre-industrial la distancia entre clases sociales era sustancial, pero la distancia espacial era corta. Amos y esclavos vivían cerca unos de otros. En la sociedad industrial, con la aparición de las clases medias, la distancia social se acortó pero la distancia espacial se agrandó. Siguiendo los estándares del urbanismo de tipo funcionalista, las ciudades se volvieron más extensas; los barrios obreros se localizaron cerca de las fábricas en las periferias industriales, generalmente muy lejos de las zonas elegidas por las clases altas; y en el medio se ubicaron los estratos medios. La distancia espacial generalmente replicaba el gradiente social (Donzelot, 2012: 30-35). En la sociedad post-industrial la distancia social se ha vuelto a ampliar y la brecha entre ricos y pobres ha alcanzado cifras inéditas. Las transformaciones sociales que se han venido sucediendo, el avance de las tendencias de polarización social y las reestructuraciones neoliberales implican cambios en las dinámicas urbanas y en las formas de interacción social que establecen los distintos grupos entre sí. La separación por distancia espacial de la "ciudad industrial" es a menudo reemplazada por un tipo de separación impuesta por la contundencia de los límites, el despliegue de dispositivos de seguridad y distintas formas de fragmentación urbana (R. Burgess, 2009: 117-118).

Asimismo, desde la dimensión subjetiva o relacional que invoca el concepto de segregación, es posible reconocer una correspondencia entre las transformaciones en los sistemas de producción, las relaciones laborales y calificaciones técnicas de la mano de obra, y los cambios culturales en relación a la percepción del espacio-tiempo y las distancias (Harvey, 1998). En esta línea, Bauman (1999) sostiene que el esquema de ciudadanía actual se encuentra definido por una nueva forma de nomadismo. Bajo este cambio cultural, la capacidad de detentar poder se establece,

menos por la racionalización del espacio o por el arraigo de las grandes envergaduras, y más por la liviandad y la capacidad de la inmediatez. Como ilustrando este pasaje, el autor contrapone la figura de Bill Gates a la de Rockefeller. La racionalidad en el ordenamiento urbano que suponía el urbanismo funcionalista y el control sobre el territorio que detentaba el Estado son reemplazados por una progresiva ubicuidad de los desarrollos inmobiliarios, pero también de los grupos sociales con posibilidad de elegir su lugar de residencia (que constituyen la demanda).

En efecto, comienza a cobrar visibilidad la idea de una reducción en la escala de la segregación, mediada por barreras físicas y simbólicas. El crecimiento de las ciudades comienza a resolverse tanto en movimientos de expansión como densificación, articulando procesos de sub-urbanización y de renovación urbana en las áreas centrales. Aparecen nuevas formas de relaciones entre los grupos sociales (más horizontales, a consecuencia del desarrollo de redes) y una movilidad geográfica creciente. Frente a ello, algunos investigadores señalan cambios en los patrones de segregación, como Sabatini, Cáceres y Cerdá (2001) para el caso de Santiago de Chile y Ward (2012), para Ciudad de México; quienes identifican bajos niveles de SSR a escala macro (de la ciudad), pero altos a escala micro (de barrios). Janoschka (2002) extiende esas reflexiones a las ciudades latinoamericanas en general: "A gran escala se puede destacar un proceso de mezcla social, mientras que a nivel micro se refuerza el patrón segregatorio" (p. 83). Por lo tanto, estos cambios y estos debates ponen de manifiesto la necesidad de una revisión de los alcances teóricos y metodológicos del concepto de segregación._

Esta posible identificación de una reducción en la escala de la segregación (entendida como micro-segregación), exige poner en el centro de atención la cuestión de la proximidad (Rasse, 2015). Es decir, atender a las áreas fronterizas donde los diferentes grupos sociales se encuentran, estudiar sus dinámicas de interacción y sus formas de producción y reproducción de la desigualdad.

Entre los estudios sobre la temática, e incluso entre los hacedores de políticas públicas, suele haber una propensión a equiparar las distancias físicas con las distancias sociales; y suponer, consecuentemente, que un acercamiento físico entre los diferentes grupos sociales contribuiría a mejorar las posibilidades de integración social. Sin embargo, es necesario

distinguir el concepto de segregación del de integración social y/o cohesión social: no son extremos opuestos de un mismo proceso lineal. "No es posible afirmar que si disminuye la segregación, aumentará la integración. Mientras que la segregación residencial apunta a la configuración espacial de la ciudad, la integración social refiere a los vínculos sociales que dan forma a la sociedad" (Rasse, 2015: 127). En igual sentido reflexiona Clichevsky (2000) cuando sostiene que las ciudades actuales poseen configuraciones territoriales más complejas pero ello no significa integración; las enormes desigualdades socioeconómicas tienden a fragmentar y segregar aún más las áreas urbanas.

No existe consenso en relación a las consecuencias sociales que puedan derivarse del acercamiento físico o aumento de la mixtura social en las ciudades. Algunas experiencias analizadas al momento parecerían estar señalando que esa mayor proximidad física promovida por los efectos urbanísticos de la mixtura social resulta ser no siempre tan positiva, armoniosa o pacífica en las ciudades latinoamericanas (Hidalgo, 2004). Persisten las dificultades en el acceso a los bienes urbanos de los grupos con menor capacidad de acceso por la vía del mercado. Surgen nuevas barreras urbanas, simbólicas y físicas que fragmentan aún más las ciudades, aumentan los hechos de violencia urbana y securitización (Zabaleta Betancourt, 2012), gentrificación (Delgadillo, Díaz Parra y Salinas, 2015) y desplazamientos (Janoschka y Sequera, 2014). Paralelamente, también se identifican investigaciones que dan cuenta de las mejoras en las condiciones de vida y en las geografías de oportunidades (Katzman, 2001; Sabatini y Cáceres, 2004; Salcedo & Torres, 2004).

Considerando estos aspectos, una investigación que procure advertir sobre la persistencia y actualización de lógicas de segregación en escalas geográficas más reducidas debe, de igual modo, atender tanto a la mirada general de la estructura socio-espacial de la ciudad (advirtiendo sobre las transformaciones objetivas en el mercado de suelo urbano, la incidencia de las políticas urbanas, entre otros aspectos); como a la dimensión del habitar y a las relaciones de proximidad que establecen entre sí los diferentes grupos sociales en las áreas fronterizas.

Tendencias de micro-segregación en la Ciudad de Buenos Aires

Tomando como punto de partida la definición conceptual señalada y, al mismo tiempo, teniendo presentes los procesos de reestructuración neoliberal de anclaje global y local ¿Es posible pensar sobre cambios en los patrones de segregación tradicionales de la ciudad porteña?

Tal como fue señalado al inicio, se sostiene que el patrón de segregación socio-económica norte-sur comenzó a verse debilitado a partir del nuevo milenio, tras las iniciativas de valorización y renovación urbana (sobre zonas selectivas) del sur. Este particular desarrollo del área se resolvió bajo lógicas de mercantilización, privatización y exclusión, que en algunos casos introdujeron lógicas de conflicto y disputa por el espacio urbano (Herzer, 2012). Así es cómo las nuevas inversiones públicas y privadas, y la llegada de nuevos actores sociales, comenzaron a entrar en tensión con las formas tradicionales de producción social del hábitat y las actividades económicas habituales.

A continuación se detallan algunos de los elementos que dan cuenta de estas tendencias de micro-segregación que inciden particularmente sobre el sur porteño y alteran los patrones clásicos de segregación de la Ciudad:

Una forma particular de promoción del desarrollo urbano del sur porteño que intensifica la (re)producción de la desigualdad

Hacia finales de los setenta (bajo contexto de gobierno dictatorial) y, con mayor fuerza, los noventa, comienza a definirse un rumbo particular en el desarrollo urbano basado en el aumento de la constructibilidad y la densificación de la Ciudad, a partir del fomento del mercado inmobiliario y la inversión privada (Jajamovich y Menazzi, 2012; Díaz Orueta et.al, 2003). Esto coincide con un contexto internacional de profundo cambio en el paradigma de planificación urbana y el auge del urbanismo "post-moderno neoliberal" (Harvey, 2015), plantando mayor participación del sector privado bajo nuevas formas de partenariado.

Bajo esta perspectiva los desequilibrios del sur serían interpretados como un problema de densificación y calidad constructiva; y, por lo tanto, sería necesario dinamizar el mercado inmobiliario y valorizar los terrenos

(Jajamovich, 2012 y Goicoechea, 2018). Tal como se expuso en la Introducción, en concordancia con esta visión de Ciudad, en la política urbana se identifica un nuevo impulso a las iniciativas de renovación urbana a partir de diferentes medidas, inversiones públicas y acciones de diversa índole y temporalidad, que buscaron incentivar inversiones privadas y que pueden ser organizadas bajo la ilustrativa consigna de "incorporar el sur al norte"[2] (Rodríguez y Di Virgilio, 2013: 11). Por ejemplo, una primera respuesta se dio con la modificación al CPU en el año 2000, donde se reconocieron dos figuras importantes: por un lado, la declaración de la zona sur como Area de Desarrollo Prioritario, asignando un incremento de FOT del 25% en los usos de vivienda y concediendo eximiciones en el pago de los derechos de construcción para obras nuevas y tasas municipales por tres años. Por el otro, mediante la creación de Convenios Urbanísticos, que permitían al propietario (público o privado) de una parcela de más de 2.500 m^2 afectadas a usos industriales exclusivos o de equipamiento, solicitar la flexibilización de los usos admitiendo el residencial (Tella, 2006). También bajo esta impronta se reconocen las inversiones para el control de inundaciones en la zona de La Boca y el embellecimiento de los circuitos turísticos de Caminito. Asimsimo, operó una reestructuración en la gestión de gobierno vigente; se conformaron las primeras Corporaciones que dieron forma institucional a las estrategias de asociación público-privada; y se identifican Grandes Proyectos Urbanos en Puerto Madero (Cuenya, 2011), en el Mercado del Abasto (Carman, 2006), en el barrio de Barracas y en la Costanera Norte, entre otros (Szajnberg, Cordara y Bories, 2010).

En esta línea caben reconocerse las iniciativas más recientes vinculadas a la promoción de Distritos Económicos o Creativos, que el Gobierno de la Ciudad lleva adelante desde el año 2008. Estos toman como zona preferencial el sur porteño y, según el propio gobierno local constituyen una iniciativa de promoción del desarrollo urbano en estas zonas. Suponen una nueva forma de valorizar el espacio por medio del fomento de usos productivos compatibles con los residenciales (por sus características no contaminantes y de infraestructura liviana); pero también dan cuenta de una nueva impronta en la gestión urbana y en la forma institucional

---

[2] En ese marco se inscribe asimismo la orientación del gasto público de la Ciudad destinado a obras de infraestructura, que desde 1988 priorizó la zona sur (Di Virgilio y M. C. Rodríguez, 2013: 11).

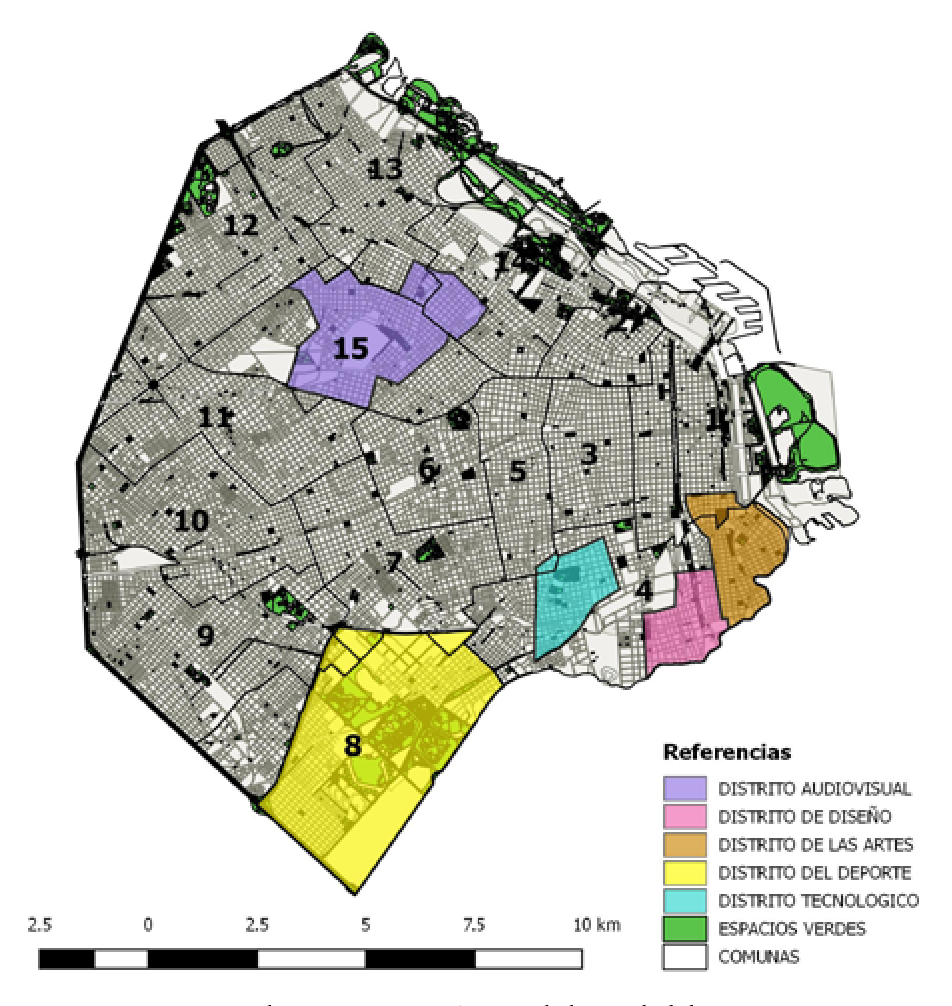


Figura 1. **Mapa de Distritos Económicos de la Ciudad de Buenos Aires.**

Fuente: elaboración propia en base a datos del GCBA, 2017.

de la articulación público-privada, diferentes a las de principios del 2000 (Goicoechea, 2017). Los Distritos se implementan de manera sistemática, en pequeños polígonos distribuidos por todo el sur porteño: Distrito Tecnológico (2008), Distrito Audiovisual (2011), Distrito de las Artes (2013), Distrito del Diseño (2014) y el reciente Distrito del Deporte (2014) (figura 1). En cada uno el GCBA define una actividad promovida (TIC, Artes,

Diseño, Audiovisual, Deportes) y formaliza una estrategia de atracción de empresas afines basada en el otorgamiento de beneficios impositivos y fiscales[3]. Paralelamente, focaliza inversiones destinadas a la mejora del entorno construido (luminarias, espacios verdes, mobiliario urbano, políticas de movilidad, identificación de edificios icónicos, etc.) a fin de promover un ecosistema de negocios.

Los distritos intensifican y favorecen las tendencias de la constructibilidad y representan un nuevo y particular impulso en las dinámicas de renovación urbana de la zona. En primer lugar, incorporan objetivos de fomento productivo, impulsando un cambio de uso del suelo en la zona. Luego de décadas de restricciones a la actividad industrial, la zona vuelve a incorporar usos productivos (vinculado a los servicios) compatibles con los residenciales. Esto estimula la construcción de nuevos bienes urbanos acordes a las necesidades de la actividad económica promovida y contribuye a modificar el espacio urbano. En segundo lugar, estas políticas definen un nuevo prototipo de habitante y vecino al cual buscan atraer con sus medidas de incentivo económico. Identifican un nuevo perfil de consumidor y también promueven la demanda necesaria para los nuevos bienes urbanos construidos, intensificando las tendencias de privatización y mercantilización vigentes. En tercer lugar, al desarrollarse sistemática y extensivamente por toda la zona sur, conforman una constelación de intervenciones simultáneas que rompen con el carácter fragmentario de las iniciativas de renovación urbana precedentes.

Desde entonces, el sur porteño (aunque con trayectorias muy disímiles al interior) comenzaría a enfrentar un proceso estructural de degradación ambiental y socio-económica; y, simultáneamente, verse atravesado por instancias geográficamente sectorizadas de renovación urbana que de manera quirúrgica inciden en algunos puntos dispersos. Sobre este devenir, la política de Distritos Económicos, entendida como una continuidad y profundización de las iniciativas de renovación urbanas precedentes, constituye un elemento clave para comprender las tendencias de micro-segregación.

[3] En líneas generales los beneficios son exenciones del pago de Ingresos Brutos, Alumbrado Barrido y Limpieza, impuesto al sello. Hay casos de promoción de subsidios no reintegrables para la certificación de calidad, exenciones de impuestos a ciertos derechos de construcción.

Una tendencia al aplanamiento en la estructura de rentas del suelo en la Ciudad de Buenos Aires

Esta iniciativa sobre el desarrollo urbano para la Ciudad de Buenos Aires no constituye un hecho aislado, sino que se inserta en una tendencia general presente en muchas ciudades latinoamericanas desde finales de los ochenta y principios de los noventa. Esta ha sido caracterizada por la renovación urbana de áreas centrales y peri-centrales, en el marco de políticas de patrimonialización y conservación de edificios de valor arquitectónico, rehabilitación de áreas degradadas o reconversión de usos obsoletos.

Paralelamente a esta tendencia, el mercado inmobiliario también encontró nuevas formas de desarrollarse mediante la búsqueda de áreas de oportunidad: sectores de la ciudad con cierto nivel de deterioro y bajos valores de renta capitalizada que, a razón de nuevas inversiones, puedan experimentar procesos de renovación urbana y deportar importantes ganancias. En ello, el gobierno local asume un rol fundamental al posicionarse como el articulador de los capitales privados, definiendo en cierta medida las áreas proclives a la renovación mediante estrategias de embellecimiento urbano, apalancamiento de inversiones privadas o cambios en los criterios urbanísticos. Esto se conjuga con un propósito retórico de mejora en la equidad urbana, que en la última década ha comenzado a dominar el discurso del paradigma urbano sobre desarrollo. Se trata, por lo tanto, de una articulación de interés donde los privados encuentran nuevas oportunidades de negocios, al tiempo que el gobierno local lo presenta como una estrategia de mejora en la equitatividad socio-territorial de la ciudad.

Sin embargo, como resultado de las políticas de renovación (presentadas como estrategias de promoción del desarrollo urbano), la estructura de rentas del suelo en muchas de las ciudades latinoamericanas estaría verificando un progresivo aumento en los valores del suelo urbano; pero también un achicamiento de las diferencias de brechas entre las zonas tradicionalmente más consolidadas y las más degradadas, conllevando a una tendencia de aplanamiento espacial de la estructura de precios del suelo (Sabatini, Mora y Polanco, 2013; Baer y Kauw, 2016).

En la Ciudad de Buenos Aires, estas iniciativas tuvieron un correlato en el comportamiento del mercado inmobiliario que desde la recupera-

ción económica de 2002, fue uno de los sectores más dinámicos. Con diferentes ritmos durante el período (dependientes tanto de la economía global como de la doméstica[4]), el precio promedio de los terrenos ofertados aumentó casi nueve veces entre junio de 2002 y junio de 2014, pasando de US$ 193 a US$ 1.682 el m^2. Sobre este crecimiento, a partir de 2009 se reconoce un cambio de tendencia en la relación entre los ritmos de valorización de las zonas norte y sur, y comienza a registrarse un achicamiento de la brecha existente entre estas. Mientras que entre 2003 y 2007, la diferencia rondaba las 3 veces; a partir de 2008 se reduce, y entre 2009 y 2014 pasa a ser de 2,3 veces (Baer y Kauw, 2016: 8-10). Análisis propios corroboran esta idea5. La figura 2 grafica la evolución del precio por m^2 (en US$) según zona y pone de manifiesto cómo la diferencia de valores comienza a verse reducida a partir del 2007. Habiendo sido de 6 veces en 2005, para 2017 los valores del sur respecto de los del norte pasan a ser inferiores a 3. La reducción en los diferenciales de renta responde a una mayor intensidad de valorización de los barrios del sur, antes que a una disminución de precios en la zona norte.

El análisis de la evolución y distribución territorial de los precios del suelo adquiere importancia, por la influencia determinante que observan los mercados de suelo en los procesos de estructuración urbana. Estos inciden notablemente en las posibilidades que los diferentes estratos socioeconómicos de la población tienen para acceder a viviendas de distinta calidad y ubicación, según sea su disposición de pago (Baer y Kauw, 2016).

La paradoja es que un achicamiento en las diferencias de la estructura de valores del suelo urbano no necesariamente indica mejores condiciones de integración social urbana; también podría estar señalando nuevos procesos de exclusión. La llegada de sectores de mayor renta y capital (población, empresas y comercios) a estos espacios ocasiona nuevas dinámicas sociales con los vecinos tradicionales y con el entorno construido. Sin

---

[4] Los cambios de ritmo más acentuados se reconocen en 2002 (con la reactivación económica luego de la crisis de 2001 y posterior devaluación del peso argentino), en 2008 (en consonancia con la crisis financiera internacional vinculada al boom inmobiliario) y en 2012 (por la incidencia de la política de regulación a la compra de moneda extranjera, conocida como cepo cambiario).

[5] Más allá de las concordancias entre ambos estudios, las disparidades pueden deberse a la particular forma de delimitación territorial de las zonas, siendo el presente trabajo más focalizado. El trabajo de referencia define las zonas según barrio; mientras que el presente trabajo, lo hace a partir de Comunas, siendo más acotado su alcance.

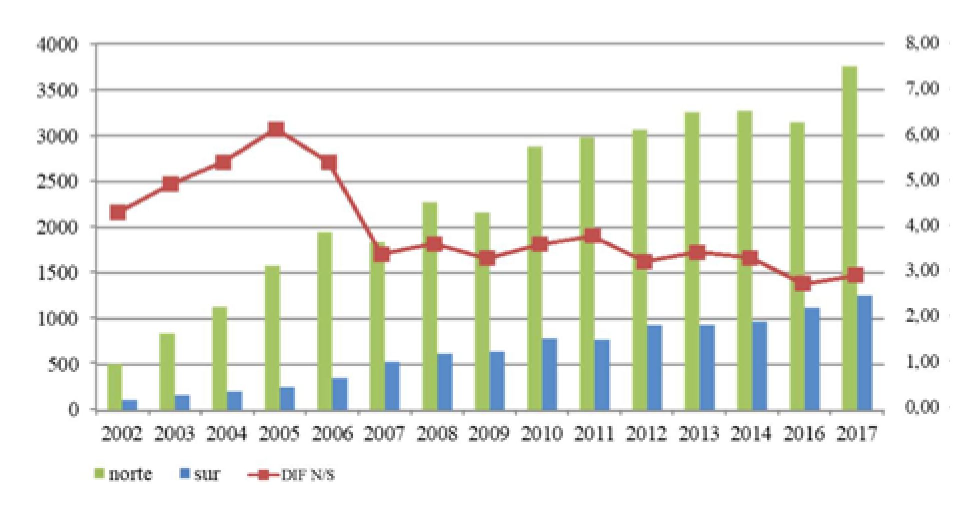


Figura 2. **Evolución de la diferencia de precios del suelo entre Zona Norte y Zona Sur.**

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por el GCBA a través de su portal data. buenosaires.gob.ar

mediar instancias de regulación del suelo ni de contención social, estos procesos parecieran conducir a un problema de escasez de suelo a precios accesibles para las familias populares, lo que termina por agudizar sus problemáticas habitacionales y estimular procesos de invasión-sucesión (López-Morales, 2012). Asimismo, esta profundización de los problemas de acceso al suelo urbano por la vía formal, al mismo tiempo, incide de manera similar en la dinámica del mercado informal (Abramo, 2012).

Sin embargo, la identificación de esta tendencia no habilita a concluir un cambio profundo en la estructura de rentas urbanas de la Ciudad, ya que las diferencias siguen siendo muy marcadas. Por ejemplo, la figura 3 ilustra las ofertas de terrenos entre 2014 y 2017, según un gradiente de valores, y permite dar una referencia espacial del mercado inmobiliario reciente: áreas de alta renta en el extremo norte de la Ciudad mientras que hacia el sur, no solo descienden los precios de los terrenos sino que también se reduce la cantidad de ofertas. El análisis de la valorización del mercado inmobiliario en las distintas zonas de la Ciudad continúa reflejando las diferencias en la calidad de servicios urbanos y por lo tanto, en la estructura de oportunidades ofrecidas.

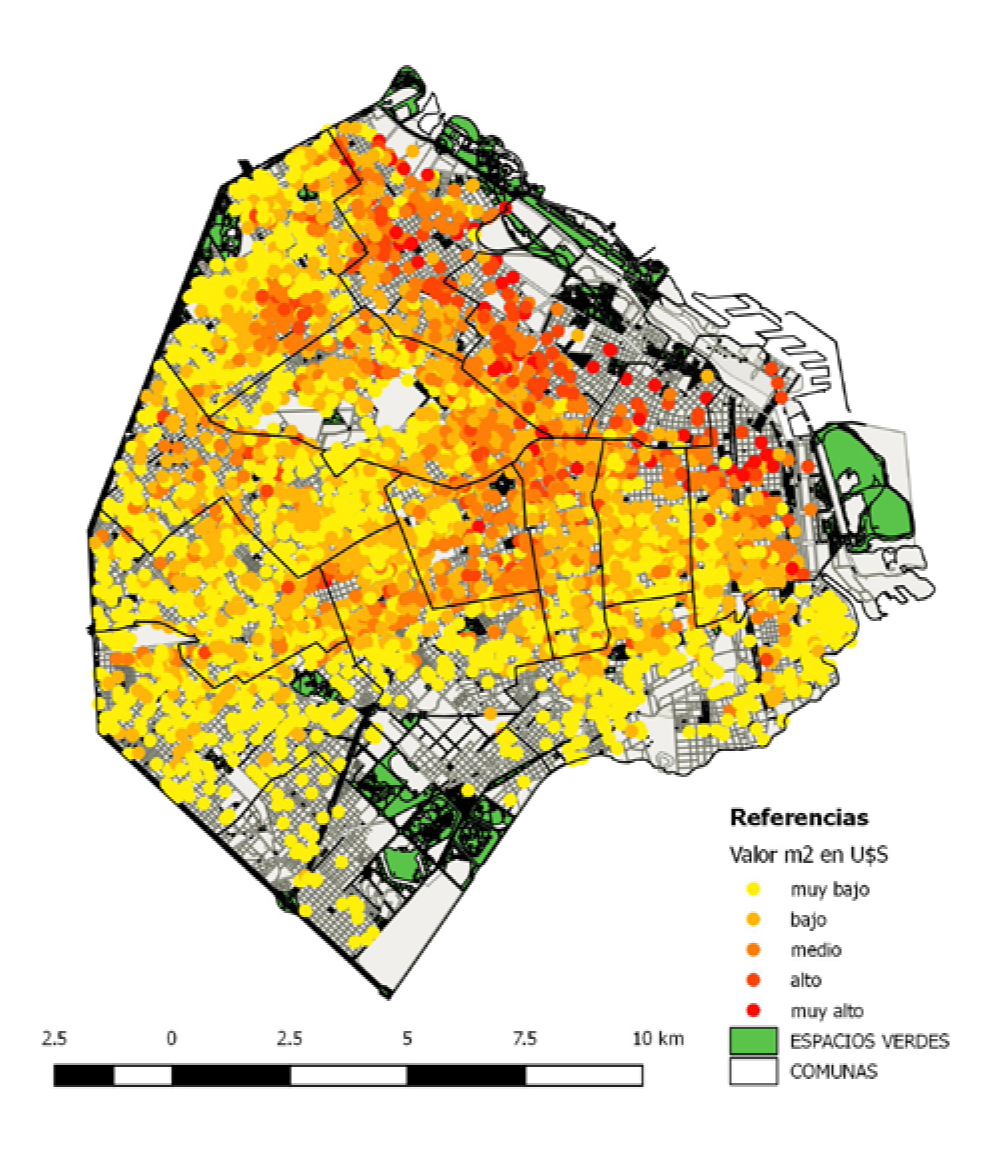


Figura 3. **Valor de m² de terrenos ofertados, Ciudad de Buenos Aires (2014 – 2017).**

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por el GCBA a través de su portal data. buenosaires.gob.ar

Nota: corresponde a relevamientos de 12/2014, 03/2016 y 07/2017.

Transformaciones urbanas a escala barrial que agudizan las desigualdades socio-territoriales preexistentes. Reflexiones a partir del caso del Distrito Tecnológico

En este punto entra en consideración la escala geográfica mínima, que alude a la dimensión de proximidad que también opera en los procesos de segregación socio residencial. Tal como fue señalado desde el punto de vista conceptual, la constatación de dinámicas de micro-segregación exige advertir sobre las pautas de interacción social que los diferentes grupos despliegan en el territorio. Es por ello que a continuación, se toma como caso de estudio un sector del sur porteño en particular, que en los últimos años comenzó a observar un profundo proceso de renovación urbana.

El sector referenciado corresponde al polígono identificado como Distrito Tecnológico (DT), comprendido por el barrio de Parque Patricios y parte de los barros de Pompeya y Boedo (figura 4). Desde el año 2008 ha sido identificado como área destinada a la promoción de actividades TIC, mediante estrategias de atracción a empresas vinculadas al sector. Siendo el primero de los Distritos en implementarse, evidencia con mayor claridad los impactos urbanísticos derivados de la política.

La conformación del DT ha motivado la incorporación en el barrio de nuevas lógicas de producción y reproducción que contrastan con la dinámica barrial característica del lugar. A partir de entonces crece un estilo de vida corporativo, con altos edificios de oficina, comercios gastronómicos gourmet, bares y confiterías bajo marcas de franquicias y, al decir de Muñoz (2008), un nuevo territoriante que habita durante el día el barrio, lo circula, lo consume y lo produce. En un barrio predominantemente residencial, de casas bajas, con una sub-centralidad comercial tradicional y población envejecida; las nuevas dinámicas que se introducen en el barrio a partir del Distrito Tecnológico terminan por configurar circuitos de modernidad contrastantes. A continuación se describen algunos elementos que caracterizan estas transformaciones en el área de estudio:

Dimensiones objetivas de producción de la desigualdad urbana que intensifican las distancias sociales en la escala barrial

Están dadas, básicamente, por las transformaciones físicas sobre el entorno construido, los impactos en los valores de renta urbana y los nuevos circuitos de consumo mercantilizado.

En cuanto a las características de las nuevas construcciones, con anterioridad al DT, en 2005 la extensión del subterráneo Línea H en la zona propició el impulso inicial del recambio en el stock edilicio y puede ser

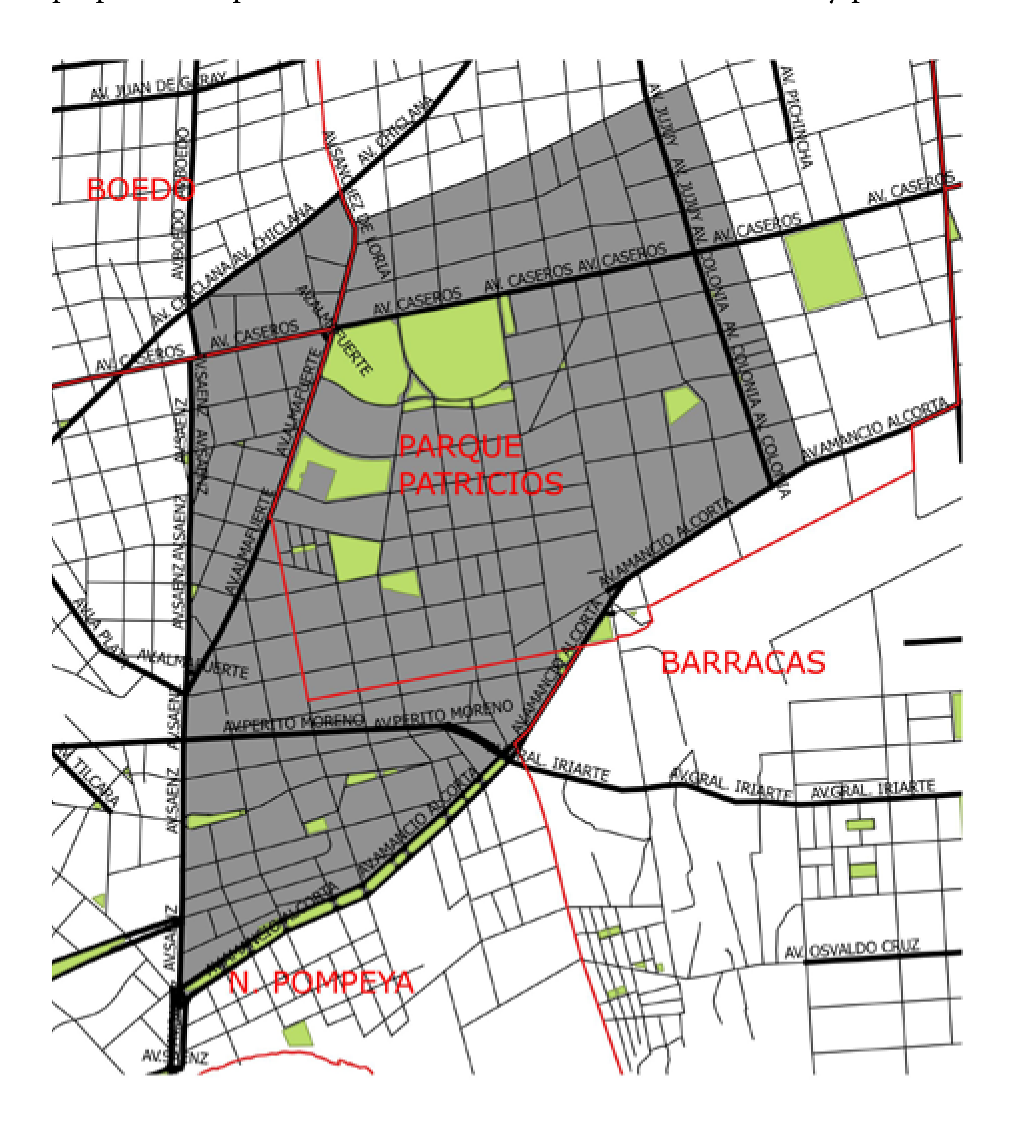


Figura 4. **Plano del Distrito Tecnológico, Ciudad de Buenos Aires, 2018.**

Fuente. elaboración propia sobre datos provistos por el GCBA a través de su portal data. www.buenosaires.gob.ar

reconocida como una tendencia de renovación estructural de la Ciudad. Es recién a partir de 2015 que comienza a definirse el estilo corporativo de edificios *premium* que marcan cierta discordancia con el paisaje urbano predominante. Se trata tanto de edificios nuevos de *Categoría AA*[6]; como de viejas fábricas o galpones reciclados y puestos en valor bajo los criterios corporativos (figura 5).

La nueva tipología de bienes urbanos y formas de construcción y comercialización impactaron sobre la estructura de precios del suelo. A partir de 2009 y hasta 2012, el valor (en U$S por m^2) de los inmuebles localizados en el polígono del DT comenzó a superar al valor promedio de la zona sur (delimitada por las Comunas 4 y 8). Sin embargo, la evolución en los valores de los terrenos es la que mejor evidencia la incidencia de la política del DTPP. Esta tipología de lotes es la privilegiada para las inversiones de construcción de los nuevos edificios corporativos, ya que por lo general observa grandes dimensiones. Frente a una desaceleración de los precios en el sur porteño, a partir de 2009 se verificó un crecimiento sostenido hasta el año 2012, cuando parecería estabilizarse en valores apenas un poco superiores a los del sur (Goicoechea, 2017). La conclusión general que se desprende es que en la zona del DT se impusieron, con mayor o menor intensidad según la tipología del lote, valores de renta urbana superiores a los que tradicionalmente registró el área, y en comparación con la zona sur en general.

Finalmente, se observa que las nuevas inversiones inmobiliarias han seguido una lógica de realización en el territorio en concordancia con la trayectoria espacial de la desigualdad tradicional del sector. Al igual que en la Ciudad, la misma estuvo definida en un sentido norte-sur, estructurada por barreras arquitectónicas y características topográficas o morfológicas que sirvieron de base a procesos de urbanización diferentes.

---

[6] Clasificación reconocida internacionalmente que contempla la combinación de indicadores técnicos, arquitectónicos y la antigüedad del emprendimiento. Según este repertorio, los edificios categoría AA son construcciones nuevas que se inician en la década de los años noventa bajo las siguientes características: *curtainwall*, plantas libres, amplios hall de ingreso, pisos flotantes, ascensores, climatización, sistemas de seguridad, cocheras, *amenities*, entre otros.



Figura 5. **Nuevas tipologías edilicias de uso corporativo.**

Fuente: renders y fotografías de la autora, 2015.

Por ejemplo, los valores promedio del m^2 en el extremo norte del Distrito, en enero de 2016 alcanzaban los U$S 2.300, mientras que en el extremo sur apenas superaban los U$S 1.100 (Reporte inmobiliario, 2016).

En efecto, con el proyecto del DT, han sido las áreas más consolidadas las que verificaron mayores inversiones y cambios en su stock edilicio. El Parque de los Patricios se constituyó en el nodo de la renovación urbana; así como también el epicentro comercial en torno a la Av. Caseros y La Rioja, y la trayectoria que sigue la traza de la nueva línea H de subterrá-

neo. Al norte de la Av. Caseros, el sector más consolidado y densificado, se localizan la mayoría de los edificios corporativos ya construidos, en lotes de tamaños relativamente inferiores. El área de mayor desarrollo es la comprendida entre Caseros y Uspallata, sobre todo hacia la Av. Jujuy (y su continuación, Colonia), donde predominan los establecimientos de mayor envergadura, muchos de estos desocupados. El área sur (desde José C. Paz hacia Amancio Alcorta) pareciera quedar al margen de las influencias del Distrito Tecnológico. Allí la actividad inmobiliaria se encuentra asociada a la venta de casas, lotes o terrenos; sin verificarse iniciativas de construcción de nuevas tipologías.

De lo expuesto se observa, por lo tanto, que la política de Distritos Económicos en general, y la del DT en particular, implican la concentración territorial de una serie de inversiones urbanas: nuevas obras, mejoras en la conectividad de la zona y el mobiliario urbano, intervenciones sobre la seguridad, visibilidad y marketing urbano. La consecuencia de estas intervenciones es la extensión de las dinámicas de la centralidad, o la generación de nuevas centralidades –según lo expresaron los funcionarios públicos entrevistados– , dado que a la instalación de las empresas TIC le siguen sedes bancarias, comercios, edificios corporativos de tarjetas de crédito de medicina prepaga, gimnasios, entre otros. Esta nueva centralidad (que, por su parte, atrae una nueva circulación de personas con pautas diferentes de consumo y que tracciona aumentos en el mercado inmobiliario) se desarrolla en un área de la Ciudad que históricamente ha sido el lugar de asentamiento de los grupos sociales de bajos recursos que residen en la ciudad. Por lo tanto, el polígono de actuación del Distrito parecería erigirse como una burbuja de prosperidad que contrasta con el entorno, tanto en su composición como en las dinámicas urbanas que engloban cada una de éstas.

A su vez, esa producción de desigualdad geográfica que surge entre el DT y el entorno mayor del sur porteño también se verifica al interior mismo del polígono del Distrito. En este caso, las nuevas dinámicas urbanas contribuyen a profundizar las lógicas de desarrollo desigual preexistentes (por ejemplo, las que tradicionalmente delimitaron zonas diferentes entre el sur y el norte de la Av. Caseros).

Tanto en la relación del DT con su entorno inmediato, como al interior mismo del polígono, opera la misma clave de valorización. La idea de

que la desigualdad es constitutiva a la lógica de la valorización capitalista, es evidente también en el plano de las actividades vinculadas al desarrollo inmobiliario. Si el valor de la renta de un lote depende de su condición de irreproductibilidad, es la cercanía a otras áreas degradadas lo que permite la valorización. Bajo este precepto, el avance de los negocios inmobiliarios en el Barrio del DT introducen un nuevo movimiento en donde, por un lado, motorizan una progresiva ampliación de las diferencias sociales en ámbitos cada vez más reducidos; y por el otro, esas tendencias de desigualdad (que aportan a la condición de irreproductibilidad de los lotes) contribuyen a incentivar el mercado aumentando la renta potencial. En este sentido, las tendencia hacia la micro-segregación deben ser consideradas, no sólo como una consecuencia de las nuevas dinámica de producción urbana, sino también como un elemento más del proceso de valorización.

Dimensiones subjetivas del habitar que reconfiguran las desigualdades urbanas del barrio

Paralelamente a las transformaciones sobre el entorno construido y a los cambios objetivos en las características de los nuevos grupos sociales integrados al barrio, operan nuevas cuestiones comprensibles desde la perspectiva subjetiva. Estas se corresponden con diversos dispositivos del orden simbólico o de las prácticas sociales que propician de igual manera las tendencias de micro-segregación, posibilitando el "acercamiento de las diferencias" y garantizando un escenario urbano de orden y control.

Esta perspectiva permite ver que las dinámicas de segmentación y generación de barreras simbólicas que dividen al barrio existieron desde siempre, siendo éstas constitutivas a la propia dinámica del desarrollo capitalista. Pero también deja en evidencia la forma en que las dinámicas de producción objetiva de la desigualdad se articulan con las dinámicas subjetivas. Esto es, de qué manera se establece la correspondencia entre la trayectoria de la valorización urbana (el sentido en que avanzaron espacialmente las inversiones inmobiliarias) y los imaginarios urbanos del barrio. Los nuevos habitantes (tanto los que se asocian con el uso diurno del barrio y su vida corporativa como los que residen) aportan una nueva forma de experimentar y percibir el espacio, que podría representar nuevas formas de producción simbólica de la desigualdad socio-territorial.

Previo a desarrollar este aspecto del análisis, resulta necesario presentar someramente algunas características sociales que definen al polígono delimitado por la intervención del DT, que a los fines de simplificar su denominación en delante se reconoce como "Barrio del Distrito Tecnológico". Este se compone, predominantemente, por población estable. Entre los vecinos entrevistados se observó que, quienes viven desde hace tiempo en el barrio tienen más de 20 años de antigüedad en él. Incluso la mayoría ha permanecido allí desde su nacimiento, en viviendas de generaciones anteriores. Muchos de los vecinos consultados han sentenciado orgullosamente "Nací acá y voy a morir acá" o "si me tengo que mudar, buscaré algo que sea dentro del barrio". Entre estos también han sido comunes las descripciones del barrio en las que se destacan sus características residenciales, la tranquilidad y la vida comunitaria. La población de adultos mayores (con más de 65 años de edad) del DT alcanza proporciones similares al promedio en la Ciudad, siendo de 16,2% (mientras que la media porteña alcanza el 16,4%). No obstante asume valores superiores a los que en general observa la Comuna 4, con porcentajes que rondan el 12,8% (CNPHyV, 2010). Asimismo, la proporción de hogares propietarios de la vivienda y el terreno (56%) es similar a la media en la ciudad (56,4%) y superior a la de la Comuna (53,2%). Por lo tanto, las tipologías residenciales se corresponden con un perfil poblacional estable y propietario con características similares a las de los barrios más periféricos de la Capital Federal.

Paralelamente, este movimiento de incorporación de sectores medios se despliega sobre territorios donde también los grupos sociales de menores recursos encontraron su espacio de localización en la ciudad (en particular hacia el sur de la Av. Caseros). Incluso desde el año 2000, muchos de los terrenos de los programas de autoconstrucción de vivienda (como el PAV) se localizaron allí (Zapata, 2012). La proximidad a los asentamientos marginales del barrio como el Zabaleta y las villas 21-24, que estrictamente limitan con el polígono del DT, ponen en rotunda evidencia la existencia de estas otras dinámicas sociales vinculadas a estrategias de supervivencia más que de consumo en la ciudad. Los cambios tras el Distrito no parecen alcanzarlos con sus beneficios. La consecuencia de estas transformaciones urbanas en términos sociales pareciera ser, retomando a Carman (2006), la configuración de diferentes mapas o circuitos: uno negado y otro proclamado.

Entre las percepciones hegemónicas de los habitantes tradicionales se identificó cierto consenso respecto del espacio vivido (Lefebvre, 2013) en el que las barreras simbólicas al intercambio estaban tradicionalmente definidas por: en primera instancia, el Parque de los Patricios; luego, una zona más marginal se encontraba pasando la Av. Perito Moreno; y más allá de éste, la Av. Amancio Alcorta, que establecía el fin del paisaje urbano. Frente a ello, en las entrevistas a los nuevos habitantes (tanto los que trabajan como los que residen en el barrio del DT a partir de 2009) comenzó a advertirse una percepción menos rígida, más flexible, y crítica de ese mapa mental.

En primer lugar, entre nuevos habitantes y los tradicionales del barrio se identificaron cambios en la percepción de la distancia. Las dinámicas incipientes de centralidad del barrio atraen nuevos vecinos que trabajan en las nuevas empresas TIC, acostumbrados al desplazamiento multimodal (combinando subte, tren y colectivo para llegar a su lugar de trabajo). La figura del *territoriante* aporta a ilustrar las prácticas espaciales y de movilidad en estos grupos. Cómo señalaron muchos de los empleados en empresas TIC, la mayoría de ellos reside en zona sur o zona oeste del Conurbano Bonaerense y se encuentra habituado a los largos traslados. Del mismo modo, los nuevos habitantes que residen en el barrio, en su mayoría con experiencias de residencia previa en el conurbano bonaerense, sostienen vínculos cotidianos de mayor escala geográfica, bajo una administración del tiempo más autónoma. En consecuencia, tanto en el primero como en el segundo caso, la reconstrucción de sus redes de relaciones aporta también a repensar las distancias: 4 u 8 cuadras para acceder a una boca de subte, que en 8 minutos los conectará con el microcentro porteño, o en 20´, con la zona norte, representan una distancia insignificante. Los flujos de interacción social cambian sus escalas y con ello, la forma de comprender el territorio circundante.

En segundo lugar, se observó que las diversas percepciones sobre la distancia responden a una representación simbólica del territorio estrechamente articulada con la percepción generalizada de la inseguridad. En los casos más extremos, el miedo limita la movilidad de los vecinos dentro de su propio barrio. En esos casos, cuatro cuadras parecieran ser una "eternidad" que encierra un componente de incertidumbre muy grande. Por ejemplo, tal como expresaba una vecina que vive hacia el sur del po-

lígono: "Ahora, después de las 4 o 5 de la tarde, si estás en Sáenz, volvete. Porque ya es fácil darte cuenta si te van a robar, o si están drogados…con los ojos vidriosos ... entrá en una confitería. Desde Sáenz hasta acá son 4 cuadras... tomate un taxi, qué te puede salir (…)".

Contrariamente, entre los nuevos vecinos se observó una tendencia por recuperar estos imaginarios, pero al mismo tiempo cuestionarlos y flexibilizarlos. Pareciera existir una propuesta rupturista sobre los imaginarios presentes en el barrio, sobre la villa, sobre la inseguridad:

> (…) El otro día me encontré con una chica del barrio que me contaba que antes, la gente grande acá se quejaba mucho de que les robaban y decían que eran los chicos de la villa. Pero yo no sé (…) hay una mirada que encasilla de que si sos de la villa sos delincuente y yo vengo de una familia súper laburante y que hemos pasado (...) y vivíamos, no en un barrio marginal como en la villa, pero era una barrio de gente laburante (...) Entonces a nosotros también nos miraban medio raro cuando decíamos de qué barrio éramos y, que se yo, yo estoy laburando y toda mi familia como que salió adelante. Y me parece que encasillar...es lamentable, pero todos tendemos a encasillar (...) (Empleado en empresa TIC).

> La plaza que tengo en frente, que para mí es una plaza muy familiar, de chicos...según me dicen los vecinos que están desde antes, era una plaza más de paco...pero, qué se yo, nosotros dejamos el auto en la calle, nunca nos pasó nada, que se yo... no sé, me decían eso. (Nueva residente del Barrio).

Esta representación menos rígida sobre el territorio habilita a la circulación, al contacto y a la vida social urbana (con las limitaciones que supone el contacto entre extraños) en zonas que antes permanecían desoladas. No obstante, mientras que se recogen relatos o discursos desprejuiciados en relación a la (in)seguridad; también se reconocen cambios asociados a políticas de control y vigilancia del espacio. En este sentido, cabe destacarse que las intervenciones urbanas sobre el polígono del DT estuvieron articuladas con un aumento de la presencia de las fuerzas de seguridad, tanto por el asentamiento de la nueva policía local, como de las fuerzas de prefectura.

Además del accionar particular de las fuerzas policiales, se despliega un repertorio de estrategias civiles de seguridad: Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) en los espacios públicos, edificios corporativos e incluso, en los locales comerciales y de las empresas tecnológicas pequeñas. Asimismo, muchas de las nuevas construcciones edilicias asumen un diseño arquitectónico que las definen como elementos urbanísticos defensivos. Se trata, por lo tanto, de diversos dispositivos de control y prevención que atraviesan el espacio público y median las relaciones sociales que allí se despliegan. Se impone una estética aséptica orientada a comercializar el espacio público y, por ende, a excluir a quien no accede a él: transformaciones urbanas defensivas, estimuladas por un discurso dominante centrado en el miedo y la inseguridad.

Consecuentemente, las nuevas dinámicas urbanas desplegadas en el territorio habilitan a un mayor intercambio de grupos sociales diversos ocasionado por el avance hacia el sur de esa "frontera urbana de la civilización", posibilitada por las garantías provistas por los nuevos dispositivos de control y seguridad. No obstante, cabe reconocerse que más allá del avance de las nuevas dinámicas de consumo y mercantilización, esa comunión de diversos grupos sociales en el espacio urbano estaría lejos de suponer un intercambio entre tales.

Conclusiones

La segregación urbana constituye un objeto de estudio complejo y difuso, con aristas que remiten a elementos minúsculos presentes en el nivel de las relaciones sociales, así como estructurales propios de los modos de producción dominantes. A los fines de la presente investigación, advertir sobre cambios en los patrones de segregación, o más precisamente, tendencias de micro-segregación, implicó apelar a estrategias metodológicas variadas. Se reconocieron las transformaciones socio-territoriales objetivas vinculadas al aplanamiento de la estructura de rentas del suelo de la Ciudad o el devenir de las políticas urbanas de promoción del desarrollo, desde principios del nuevo milenio hasta llegar a las más recientes iniciativas de Distritos Económicos. Pero también fue necesario advertir sobre procesos de otra naturaleza, como los subjetivos; y de otra escalaridad,

como la dimensión barrial y las relaciones sociales desplegadas en las zonas fronterizas donde los diferentes grupos sociales se encuentran.

Del estudio se observan tendencias generales de elitización, verticalización y densificación que caracterizan el desarrollo urbano de la Ciudad. Las áreas centrales y peri-centrales más degradadas son vistas ahora como áreas de oportunidad para los negocios inmobiliarios y el desarrollo de corredores de modernidad y riqueza, que entran en tensión con las estructuras socio-espaciales sectoriales clásicas. Frente a los desequilibrios terrritoriales del sur, el gobierno local propone replicar las dinámicas urbanas del norte: "incorporar el norte al sur". Sin embargo, esta visión del desarrollo urbano muestra la paradoja de una expansión en la oferta residencial motorizada por el auge del mercado inmobiliario (que desde la recuperación de la crisis de 2001 no para de crecer); y, paralelamente a esto, un agravamiento del problema habitacional, con particular expresión geográfica en la zona sur. Si bien existe cierta tendencia hacia al achicamiento en las brechas de renta urbana entre el norte y el sur porteño, al momento no es posible concluir un cambio profundo en la estructura de valores del suelo de la Ciudad que sea resultado de procesos de renovación urbana, entre los que se reconoce la incidencia reciente de los DE. Los hallazgos de la investigación aportan a la hipótesis de estudio planteada en la medida en que, si bien el patrón segregatorio norte –sur continúa presente en la estructuración socio-espacial de la Ciudad, se observan tendencias de micro-segregación en la escala barrial. Estas últimas podrían se complementarias y no necesariamente estarían contradiciendo el gran patrón.

Sin embargo, el análisis de las dinámicas actuales de renovación urbana pone de manifiesto que, con matices según las diversas zonas (en particular entre el este y el oeste), la tendencia es hacia el desarrollo desigual en escalas geográficas cada vez más reducidas. El sur se ve atravesado por el conflicto basado en la tensión entre dos formas de producción del hábitat antagónicas: una dominante (vinculada a la renovación urbana excluyente, la valorización inmobiliaria y el desarrollo de las actividades cuaternarias) y la otra, identificada con la recuperación del hábitat degradado, a partir de las políticas habitacionales que por iniciativa de los propios habitantes son impulsadas a desarrollarse. Las diferencias entre los grupos sociales estarían dadas, más que por las diferencias de ingresos, por las pertenencias a diferentes sistemas articulados de dinámicas urba-

nas de producción y consumo (que responden a diferentes paradigmas de ciudad). Lejos de estar aislados, observan una interacción jerarquizada entre sí.

En la escala del plano, puede comprenderse como ese proceso de avance de dinámicas de renovación y mercantilización se asienta sobre las desigualdades previas, exacerbando las diferencias, valorizando las áreas de más valor, colonizando algunos sectores más degradados contiguos. Esto posibilitado por el despliegue de barreras, urbanas e imaginarias; viejas y nuevas. A partir del caso de estudio se observa que la creación del Distrito Tecnológico incentiva y refuerza las tendencias de producción de nuevas formas de desigualdad ya señaladas. Constituye una estrategia de transferencia de ingresos hacia los desarrolladores, ya que no sólo promueve la construcción de nuevos bienes urbanos (como los edificios corporativos), sino que también sus potenciales demandas (definiendo actividades promovidas). A partir de éstas, termina de definirse una articulación de actores sociales que inciden directamente en los cambios en el entorno construido.

Cualquiera que haya conocido la zona en torno al Parque de los Patricios con anterioridad al Distrito Tecnológico y decida recorrerla en la actualidad, podrá constatar un cambio evidente en el paisaje. Las mejoras en el gran Parque, en la luminaria, mobiliario urbano y la movilidad han sido la antesala para un avance de la construcción signado por el paradigma arquitectónico de la ciudad corporativa. La dimensión física de la transformación socio-territorial permite vislumbrar nuevos bienes urbanos con características disruptivas en el paisaje, que conforman una nueva forma de desigualdad urbana objetiva. Pero esta, no termina de comprenderse en su totalidad si no se toman en consideración las dinámicas propias del habitar, que reactualizan las lógicas de jerarquización del espacio y de acceso a los bienes urbanos.

Como reflexión final, por lo tanto, se sostiene que más allá de los matices y salvedades identificadas, se confirma la idea de micro-segregación. El concepto posee la virtud de atender simultáneamente a la estructura socio-espacial de la Ciudad y a las dinámicas de producción de la desigualdad que muchas veces se resuelven en el nivel de las relaciones sociales. Comprende simultáneamente una escala mínima (como la proximidad entre los grupos sociales que construyen, modifican y actualizan

las fronteras sociales) y al mismo tiempo, la escala general de la Ciudad que se ve caracterizada por los diferentes patrones de segregación. En este sentido, para el caso local se observa que los efectos sociales propios de las pautas de segregación continúan existiendo pese a la reducción de las distancias espaciales. Esas pautas de jerarquización del espacio urbano se sostienen, profundizan y exacerban con los procesos de renovación urbana.

Referencias bibliográficas

ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Eure*, *38*(114), 35-69.

BAER, L. y KAUW, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Eure*, *42*(126), 5-25.

BAUMAN, Z. (1999). *La globalización. Consecuencias humana.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

BORSDORF, A., BÄHR, J. & JANOSCHKA, M. (2002). Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels im Modell der lateinamerikanischen Stadt. *Geographica Helvetica*, *57*(4), 300-310.

BOURDIEU, P. (2013). *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de cultura económica. [Ed. orig. de 1993].

BOY, M., MARCÚS, J. y PERELMAN, M. D. (2015). La ciudad y el encuentro de la diferencia. Adultos que viven en la calle y mujeres que habitan en hoteles-pensión. Ciudad de Buenos Aires, 2007-2011. *Estudios Demográficos y Urbanos, 30*(2), 369-404.

BRAVO, M. (1917). *La ciudad libre.* Buenos Aires: Ferro y Gnoatto.

BURGESS, R. (2009). Violencia y ciudad fragmentada. En FALÚ, A. (Ed.), *Mujeres en la ciudad. De violencias y derechos* (p. 99-127). (Red Mujer y Hábitat de América Latina). Chile: Ediciones SUR.

BUZAI, G. (2003). *Mapas sociales urbanos.* Buenos Aires: Editorial Lugares.

CAPRÓN, G. Y GONZÁLEZ ARELLANO, S. (2006). Las escalas de la segregación y de la fragmentación Urbana Trace. *Travaux et Recherchesdans les Amériques du Centre*, *49*, 65-75.

CARMAN, M. (2006). *Las trampas de la cultura. Los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel.* Buenos Aires: Editorial Paidós.

CLICHEVSKY, N. (2000). *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Serie Medio ambiente y desarrollo*, Santiago de Chile, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos CEPAL-ECLAC.

CRAVINO, M. C. (2008). *Vivir en la villa. Relatos, trayectorias y estrategias habitacionales.* Buenos Aires: UNGS.

CASTELLS, M. (1982). *La cuestión urbana.* Ciudad de México: Siglo XXI, [Ed. orig. 1972].

CONNOLLY, P. (2005). *Tipos de poblamiento en la Ciudad de México. Serie Metodología del Observatorio Urbano de la Ciudad de México.* México: UNAM-Azcapotzalco.

CUENYA, B. (2011). Grandes Proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cuad. Metrópoli, 13*(25), 185-212.

DELGADILLO, V., DÍAZ, I. y SALINAS, L. (Coords.) (2015). *Perspectivas del estudio de la gentrificación en México y América Latina*. Ciudad de México: UNAM.

DI VIRGILIO, M. y RODRÍGUEZ, M. C. (2013). Ciudad de Buenos Aires: políticas urbanas neoliberales, transformaciones socio-territoriales y hábitat popular. *Seminário Internacional A Cidade Neoliberal na América Latina: desafios teóricos e políticos.* Rio de Janeiro.

DÍAZ ORUETA, F., LOURÉS, M., RODRÍGUEZ, C. y DEVALLE, V. (2003). Ciudad, territorio y exclusión social. Las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires. *REIS revista española de investigaciones sociológicas*, *103*, 159-185.

DONZELOT, J. (2012). *¿Hacia una nueva ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades que retoma estas cuestiones. Colección Claves.* Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

DUHAU, E. (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, *243*, 79-91.

DUNCAN, O. D. y SCHNORE, L. F. (1959). Perspectivas cultural, conductista y ecológica en el estudio de la organización social. *American*

Sociological Review, 63, 63-93. Recuperado de: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_063_11.pdf

GOICOECHEA, M. E. (2016). *Distritos Creativos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires (2008-2015). Renovación urbana y nuevas lógicas de segregación*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

GOICOECHEA, M. E. (2017). Renovación urbana en el sur porteño y el "éxito" del Distrito Tecnológico. Algunas claves para comprender el dinamismo inmobiliario. *QUID 16*, *6*, 30-61.

GOICOECHEA, M. E. (2018). Renovación urbana y valorización inmobiliaria. Una mirada la política de Distritos Económicos en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. *Bitácora Urbano Territorial*, *28*(2), 9-16.

GREENSTEIN, R., SABATINI, F. & SMOLKA, M. Segregación espacial urbana: fuerzas, consecuencias y respuestas normativas. *Land Lines 2000*, *12*(6), 7-9.

GROISMAN, F. y SUÁREZ, A. (2006). Segregación residencial en la Ciudad de Buenos Aires. *Población de Buenos Aires, 3*, 27-37.

HARVEY, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Buenos Aires: Amorrortu [Ed. orig. de 1990].

HARVEY, D. *Breve historia del neoliberalismo.* Madrid, Akal, 2015.

HERZER, H. (Comp). (2008) Con el corazón mirando al sur. Buenos Aires: Espacio.

HERZER, H. (Comp.) (2012). *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires.* Buenos Aires: Café de las Ciudades.

HIDALGO, R. (2004). De pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *Eure, 30*(91), 29-52.

JAJAMOVICH, G. (2012). Apuntes para una crítica al Modelo Territorial de Buenos Aires. *Revista digital Café de las Ciudades*, *118* [en línea]. [Fecha de consulta: 25 de agosto de 2018].

JAJAMOVICH, G. y MENAZZI, L. (2012). Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. *Bitácora urbano territorial*, *1*(20), 11-20.

JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure*, *85*(28), 11-20.

JANOSCHKA, M. y SEQUERA, J. (2014). Procesos de gentrificación y desplazamiento en América Latina, una perspectiva comparativista.

En MICHELINI, J. J. (Ed.), *Desafíos metropolitanos. Un diálogo entre Europa y América Latina* (pp. 82-104). Madrid: Catarata.

KAZTMAN, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL, 75*, 171-189.

KOZAC, D. (2012). Fragmentación urbana en la "ciudad post-industrial". En Café de las Ciudades [en línea] *117*. Recuperado de: <http://www.cafedelasciudades.com.ar/urbanidad_118.htm>.

LEFEBVRE, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitan Swing [Ed. orig. de 1974].

LÓPEZ-MORALES, E. (2012). *Urbanismo proempresarial y destrucción creativa: un estudio de caso de la estrategia de renovación urbana en el pericentro de Santiago de Chile, 1990-2005*. México: Infonavit.

MERA, G. (2014). De la localización a la movilidad: propuestas teórico-metodológicas para abordar la segregación espacial urbana. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura, sociedad*, *17*(17), 25-46.

MERA, G., MARCOS, M. y DI VIRGILIO, M. (2015). Migración internacional en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis socioespacial de su distribución según tipos de hábitat. *Estudios Demográficos y Urbanos, 2*(89), 327-367.

MUÑOZ, F. (2008). *Urbanalización. Paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.

PRETECIELLE, E. (1995). Division sociale et globalisation; le cas de la métropole parisienne. *Sociétés Contemporaines*, *22-23*, 33-67.

PRETECIELLE, E. & QUEIROZ RIBEIRO, L. C. (1999). Tendências da segregaçao social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. *Eure*, *25*(76), 79-102.

RASSE, A. (2015). Juntos pero no revueltos. Procesos de integración social en fronteras residenciales entre hogares de distinto nivel socioeconómico. *Eure*, *41*(122), 125-143.

RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2001). Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa? (*Serie Población y Desarrollo N° 16).* Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

SABATINI, F. MORA, P. y POLANCO, I. (2013). Propuesta de enfoque y nuevos mecanismos para la promoción de la integración social urbana de la vivienda social en Chile. *Seminario Internacional Grandes*

Líneas de Política Urbana para la Promoción de la Integración Social, Santiago de Chile: PUC.

SABATINI, F. (2003). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (Serie Azul, nº 35).* Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

SABATINI, F, CÁCERES, G. y CERDÁ, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure, 27*(82), 21-42.

SABATINI, F. y CÁCERES, G. (2004). Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile. En CÁCERES, G. y SABATINI, F. (Eds.) *Los barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración social* (p. 9-43). Santiago: Lincoln Institute of Land Policy.

SALCEDO, R. & TORRES, A. (2004). Gated communities in Santiago: wall or frontier? *Internacional Journal of Urban and Regional Research, 28*(1), 27-44.

SANTOS, M. (1978). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos.* Rio de Janeiro: Francisco Alves.

SCHTEINGART, M. (2002). La división social del espacio en las ciudades. *Perfiles Latinoamericanos*, *19*, 13-31.

SCHTEINGART, M. y TORRES, H. (1973). Procesos Sociales y Estructuración Metropolitana en América. *Desarrollo Económico*, *12*(48), 725-760.

SEGURA, R. (2012). Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en la periferia de La Plata. *Quid 16, 2*, 106-132.

SILVEIRA, M. L. (2004). Globalización y circuitos de la economía urbana en ciudades brasileñas. *Cuadernos Del CENDES*, *3*(57), 3-22.

SJOBERG, G. (1955). The Preindustrial City. *American Journal of Sociology. World Urbanism*, *60*(5), 438-445.

SZAJNBERG, D., CORDARA, C. y BORIES, C. (2010). Balance de las estrategias de intervención urbanística en los albores del siglo XXI. *Scripa Nova*, (XIV), *331*(24) [en línea]. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn 331/sn-331-24.htm> [Consulta: 5 de agosto de 2015].

TELLA, G. (2006). *Hacer ciudad: la construcción de las metrópolis*. Buenos Aires: Nobuko.

THOMASZ, A. G. (2008). Transformaciones urbanas en el sector sur del barrio porteño de parque de los patrícios: de espacio vacío a recurso, *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, *3*(3), 332-365.

TORRES, H. (1999). *Diagnóstico socio-territorial de la ciudad de Buenos Aires y su contexto metropolitano:* Buenos Aires: GCBA.

TORRES, H. (1978). El Mapa Social de Buenos Aires en 1943, 1947 y 1960. Buenos Aires y los Modelos Urbanos. *Desarrollo Económico*, *70*(18), 163-204.

Vidal-Koppmann, S. (2014). *Countries y Barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la RMBA*. Buenos Aires: Dunken/IMHICIHU-CONICET.

WACQUANT, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

WARD, P. (2012). Segregación residencial: la importancia de las escalas y de los procesos informales de mercado. *Quid 16*, *2*, 72-105.

WHITE, M. J. (1983). The measurement of spatial segregation. *American Journal of Sociology, 88*(5), 1008-1018.

ZABALETA BETANCOURT, J. A. (Coord.) (2012). *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

ZAPATA, C. (2012). *El Programa de Autogestión para la Vivienda: ¿una política habitacional habilitante del derecho a la vivienda y a la ciudad?* (Tesis de maestría). Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

REVITALIZACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN EL CENTRO DE LOMAS DE ZAMORA A TRAVÉS DE LOS CENTROS COMERCIALES A CIELO ABIERTO, BUENOS AIRES, ARGENTINA

Bárbara Teresa Romano
Universidad Nacional de Tres de Febrero
barbararomano164@gmail.com

Introducción

En el contexto de la globalización neoliberal las ciudades compiten entre sí promocionando sus ventajas comparativas y adaptando las estructuras y funciones del territorio para atraer inversiones e insertarse de la mejor manera posible en la nueva red jerárquica de ciudades globales; configurándose, en consecuencia, un modelo selectivo de inclusión y exclusión de territorios urbanos en materia de atracción de capitales (De Mattos, 2008; Hidalgo, 2010). En este contexto los procesos de renovación urbana a escala local adquieren ritmos acelerados de producción, fundados en la rentabilidad de la inversión de capital.

En forma contemporánea, la tendencia a la reducción del tamaño de los núcleos familiares, la emergencia de nuevas clases medias y las demandas de grupos alternativos como artistas, bohemios y otros son algunos factores sociodemográficos que estarían incidiendo en el aumento de la demanda por suelo central que conducen a la intensificación de los procesos de renovación urbana (Smith, (1996) [2012]; Herzer, y otros, 2008; López Morales, y otros 2014). Esa demanda de suelo central es diagramada y promovida por los promotores inmobiliarios que actúan en consonancia con los gobiernos locales, bajo la instauración de un modelo de administración urbana pro-empresarial que tiene como objetivo fundamental aumentar el potencial de retorno económico de la inversión financiera y expandir las lógicas de mercado como reguladores de la vida urbana (Harvey, 2005; López Morales, *et al.*, 2014).

En este trabajo se presentan algunas transformaciones urbanas recientes del centro tradicional de la ciudad de Lomas de Zamora, que se ubica en la provincia de Buenos Aires, Argentina; que derivaron en la configuración de una *nueva* zona denominada por los promotores inmobiliarios como *Las Lomitas*.

El partido Lomas de Zamora limita con el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y está a 20 minutos de tren de la estación Plaza Constitución, que representa una de las puertas de entrada a la Capital Federal. El partido está compuesto por las localidades de Banfield, Turdera, Lomas de Zamora, Temperley, Llavallol, Villa Centenario, Villa Fiorito e Ingeniero Budge. En la localidad de Lomas de Zamora se ubica nuestra zona de estudio, en su ciudad cabecera, que recibe el mismo nombre.

La problemática que busca analizar este artículo es sobre el proceso de renovación urbana del centro lomense, que fomentó la expansión de las funciones del centro tradicional hacia zonas contiguas de uso del suelo tradicionalmente residencial. Interesa traer al centro del debate cómo las estrategias implementadas por los promotores inmobiliarios y por el gobierno local para crear una identidad local que demuestre un proceso de renovación y *modernización* urbano atractivo para atraer inversiones posibilitaron la expansión de los edificios de departamentos; como así también la proliferación de comercios y servicios. Como parte del proceso de renovación urbana, el gobierno promueve, desde el año 2013, transformar al centro lomense en un Centro Comercial a Cielo Abierto con el objetivo principal de revitalizar el comercio de calle y los espacios públicos.

En este capítulo nos proponemos analizar el proceso de configuración del centro tradicional lomense y de Las Lomitas, con especial referencia al uso y apropiación del espacio público y a la transformación de la zona en Centro Comercial a Cielo Abierto; como política de integración del conjunto del centro. Para concretar este objetivo, empleamos una metodología que propone una aproximación cuali y cuantitativa orientada a caracterizar la configuración espacial y la estructura urbana incorporando una descripción general de la actividad comercial realizada a partir de trabajos de campo, análisis de información censal, informes inmobiliarios, guías comerciales y relevamientos previos.

Algunas notas sobre el proceso de conformación del centro tradicional lomense

La consolidación de los centros urbanos secundarios a partir de las estaciones de ferrocarril durante la segunda mitad del siglo XIX, configura una red espacialmente discontinua de pueblos conectados con la ciudad de Buenos Aires y el puerto. De acuerdo a Chiozza, E. (2000) los principales ejes de esta expansión se definen hacia el oeste y el sur de Buenos Aires, coincidiendo con las zonas altas entre las cuencas del Arroyo Reconquista y el Riachuelo y al sur de éste.

El Ferrocarril del Sud será el impulsor del desarrollo del partido de Lomas de Zamora, en el contexto del modelo agroexportador que tiene por objetivo incorporar tierras a la producción agraria y consolidar a la Ciudad de Buenos Aires y a su puerto como centro urbano de escala regional y nacional. El centro tradicional de Lomas de Zamora se desarrolló con la llegada del ferrocarril en el año 1865; a partir de allí comenzó un proceso de organización –y concentración– de las funciones administrativas y comerciales para el partido. La estación ferroviaria era servida por el tranvía (1908) que circulaba por la calle Progreso (en la actualidad denominada Laprida). Posteriormente el tranvía fue reemplazado por el colectivo durante la década de 1920, lo que posibilitó un proceso de valorización de las tierras contiguas; que hirió de muerte a la tradicional ocupación en formato de quintas de fin de semana y estancias. Comienza el proceso de ocupación de las tierras del centro lomense: aquellas ubicadas en la zona de las lomas (que son topográficamente más altas, y no se inundan) y que coinciden con la traza del Ferrocarril del Sud. Allí se instalaron familias acomodadas de la Ciudad de Buenos Aires, que decidieron transformar sus residencias de fin de semana en permanentes[1], y también fue elegida como zona de asentamiento por parte del personal jerárquico de la empresa Ferrocarriles del Sud[2].

---

[1] El principal motivo fue escapar de los brotes de fiebre amarilla que se sucedieron en la Ciudad de Buenos Aires a fines del siglo XIX y principios del XX.

[2] La instalación de una numerosa comunidad inglesa promovió la construcción de distintas instituciones (como colegios e iglesias, que funcionan en la actualidad) que tenían como función promover su cultura, lengua y valores. De ese período en la actualidad se conserva la zona conocida como "barrio inglés" en la localidad de Temperley, que se desarrolla en el límite sur con Las Lomitas.

El desarrollo de la funcionalidad del centro lomense se produce, además, con la instalación de los primeros bancos, bibliotecas, colegios, y del periódico local La Unión (fundado en 1897). En la población lomense existía una numerosa presencia de población rural y, a partir de la llegada del tren, también extranjera[3], fundamentalmente europea y de origen inglés: "la comunidad británica que, con sus clubes, colegios, toponimia, construcciones y templos, acentúa el cosmopolitismo social (…) Este grupo representará, para las otras mentalidades, el modelo al que se debe imitar y repetir en el comportamiento social" (Bujan, 2011: 82). La premisa era desterrar lo tradicional/antiguo vinculado con la vida rural y promover "la vida moderna" que se asociaba a la instalación de las familias europeas, a la llegada del ferrocarril y al incipiente desarrollo industrial lomense.

La implementación del modelo económico sustitutivo de importaciones en la década de 1940, bajo la órbita del denominado Estado Benefactor (Torres, 2001; Gutman y Hardoy, 2007), abrirá las puertas para el desarrollo del interior del partido. La instalación de industrias y la continua expansión del transporte colectivo promoverán el asentamiento de población en zonas cada vez más alejadas del centro lomense. Se profundiza el proceso de división social del espacio del partido, que visibiliza las diferencias socioeconómicas entre la ciudad cabecera y las del resto del partido (Romano e Iulita, 2013, 2014).

Entre las décadas de 1970 y 1980 la concentración de las funciones de centro –y de mayor jerarquía– continuará acentuándose en la zona de la estación ferroviaria, fundamentalmente a partir de la expansión de locales comerciales, de servicios de salud y bancarios. Esta multiplicación y diversidad de funciones de centro atraerá a consumidores tanto del recientemente ocupado interior del partido, como de los partidos adyacentes. El punto culminante de este proceso será la transformación de la calle

[3] En el Censo Nacional de Hogares, Población y Vivienda del año 1869 el partido de Lomas de Zamora contaba con 1.723 habitantes, de los cuales 648 eran extranjeros. En ese censo la población era 100% rural. En el censo siguiente (año 1881, es decir posterior a la llegada del ferrocarril) la población total del partido ascendió a 4.299 y el 70% era urbana (es decir 3.040 habitantes). Asimismo, del total de la población, 1.715 eran extranjeros. Es decir que en el período intercensal no solamente se multiplicó el total de la población del partido sino también la cantidad de extranjeros y la población urbana.

Laprida en peatonal en el año 1979; consolidándose, entonces, el corazón comercial del centro lomense.

El afianzamiento del modelo económico neoliberal en la década de 1990 será el punto de partida para el proceso de degradación de la zona del centro lomense. Los años ´90 importarán nuevos espacios de consumo: los *shoppings centers*, que competirán con los centros tradicionales de las ciudades cabeceras de los partidos. El primero del país se llamó *Shopping Sur* y se instaló en el corredor sur metropolitano, en el partido de Avellaneda, y fue inaugurado en el año 1986. Le sucedieron varias experiencias en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires. En Lomas de Zamora abrieron dos: el *Gran Lomas Mall* (ubicado en forma contigua al centro tradicional de la calle Laprida) y el *Portal Lomas* (en la localidad de Llavallol). Si bien la apertura de estos nuevos espacios de consumo no logró desplazar el centro tradicional de consumo de la calle Laprida, podríamos decir que han contribuido al proceso de degradación puesto que muchos locales comerciales cerraron por la caída del consumo al mismo tiempo que la inversión pública en el acondicionamiento de los espacios de ocio mermó como consecuencia del achicamiento del gasto público (Gutman y Hardoy, 2007). Cabe resaltar que en el contexto neoliberal y de la paridad cambiaria[4] muchas industrias cerraron, aumentó el desempleo, la pobreza y la inseguridad; y, como consecuencia, el poder adquisitivo generalizado de la población cayó.

La inseguridad será la principal estrategia empleada por los promotores inmobiliarios para comenzar a desarrollar una modalidad residencial hasta entonces prácticamente desconocida en Buenos Aires: la urbanización cerrada. La importación de este nuevo modelo residencial será promovida también por el acondicionamiento de las vías de transporte vial[5] que facilitarán la conectividad y la incorporación de nuevas tierras a la mancha urbana. Comienza el desarrollo de nuevos emprendimientos residenciales en los partidos de la tercera corona de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) junto con espacios de consumo

[4] La Ley de Convertibilidad del Austral del año 1991, establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense, a razón de 1 dólar estadounidense por cada 10.000 australes o posteriormente un Peso convertible. El período en que duró la ley de convertibilidad (11 años) se llamó popularmente *el uno a uno*, en clara referencia a la igualdad del peso frente al dólar estadounidense.

[5] El Estado otorga en régimen de concesión las rutas. Se inauguran los pagos de peajes.

colectivos: surgen las denominadas nuevas centralidades (Torres, 2001; Vidal-Koppmann, 2007).

En los ´90 la inversión privada se focaliza preferentemente en las áreas centrales de la capital federal y a lo largo del borde costero del Río de La Plata y de las principales autopistas (Torres, 2001; Mignaqui y Szajnberg, 2003). En las áreas centrales se amplían y modifican algunos distritos, localizándose actividades de comando, gestión empresarial y hotelería internacional. La renovación del sector terciario se produjo principalmente en el área central, esencialmente como resultado de la incorporación de nuevo suelo urbano anexo al microcentro. Cabe resaltar el caso de la refuncionalización del Puerto Madero (al estilo de los Docklands de Londres) o mismo el de la gentrificación del barrio de Palermo, que es conocida como *Palermización*[6]. Su origen se remonta a las transformaciones urbanas vinculadas con la expansión de edificios de departamentos y la instalación de *tiendas de diseño y hipsterismo y consumo de clase media*. El fenómeno de la palermización tuvo réplicas en otros barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como San Telmo (Herzer, H. y otros 2008), y también en algunas ciudades de los partidos del Gran Buenos Aires (GBA) como Lomas de Zamora.

Hacia el proceso de renovación urbana del centro tradicional lomense en la década del 2000

Desde inicios de la década del 2000 se registran en la Región Metropolitana de Buenos Aires procesos de valorización de los centros tradicionales, que no parecen opacar el desarrollo de las nuevas centralidades, sino que se distinguen. Al mismo tiempo parecen competir por la captación (y retención) de la población de ingresos medios y altos.

En Lomas de Zamora el proceso de valorización del centro tradicional llevó a la revitalización del comercio de calle junto con la densificación y verticalización del tejido residencial. Se produjo un proceso de expansión de las funciones de centro hacia el sur del centro tradicional. Ese proceso

[6] http://buenosairesideal.com/article/gentrificacion
http://www.lanacion.com.ar/1129537-repudian-la-palermizacion-de-san-telmo

derivó en la ocupación de zonas en donde el paisaje urbano era de calles adoquinadas y arboladas, con casas unifamiliares que no superaban los dos pisos de altura con jardín y muchas de ellas con garaje y piscina. Es decir, eran terrenos de grandes dimensiones, cuyo metraje posibilitaban la construcción de edificios de departamentos.

La mayoría de los edificios se construyeron en forma posterior al año 2000[7], y se concentran en las 159 manzanas que se circunscriben a la zona que denominamos Área Central Expandida (ACE). Con fines metodológicos hemos dividido a Las Lomitas en Las Lomitas I y Las Lomitas II, con el objetivo de marcar no solamente su aparición cronológica sino también sus funciones; dado que en Lomitas I predominan los comercios y los edificios de departamentos mientras que Lomitas II se caracteriza por concentrar fundamentalmente edificios de departamentos. También delimitamos una zona que llamamos Resto del Área Central Expandida que abarca la mencionada expansión de los edificios de departamentos y de algunos comercios, aunque de menor densidad en consonancia con el código de edificación vigente. Para la delimitación del Área Central Expandida se consideró el crecimiento de edificios de departamentos de más de 3 pisos de altura, la edad de las construcciones y la cantidad de pisos de los edificios. También se consideró la proliferación y distribución de los comercios. Posteriormente la misma ha sido ajustada a los radios censales correspondientes a los Censos Nacionales de Hogares, Población y Vivienda (INDEC) de los años 1991, 2001 y 2010[8] (figura 1).

A comienzos de la década del 2000 el desarrollo de la zona a través del aumento de la cantidad de edificios de departamentos y de la apertura de locales comerciales llevo a que los promotores inmobiliarios comiencen a promocionar la zona llamándola *Las Lomitas*. Esta denominación responde por un lado a una estrategia para distinguir esa zona emergente

---

[7] Si bien existió un primer proceso de verticalización en la década de 1990, que posibilitaba comprar departamentos en cuotas fijas en moneda fuerte (dólar estadounidense). Ese proceso se desaceleró como resultado de la crisis del 2001 y de la pérdida de la paridad cambiaria.

[8] El Área Central Expandida (ACE) comprende un total de 159 manzanas, de las cuales 6 pertenecen a Lomitas I y 37 a Lomitas II. El centro tradicional contiene 17 manzanas, y las restantes 99 manzanas corresponden al Resto del ACE. Es decir que Las Lomitas, en conjunto, representa sólo el 27 % del total del ACE.

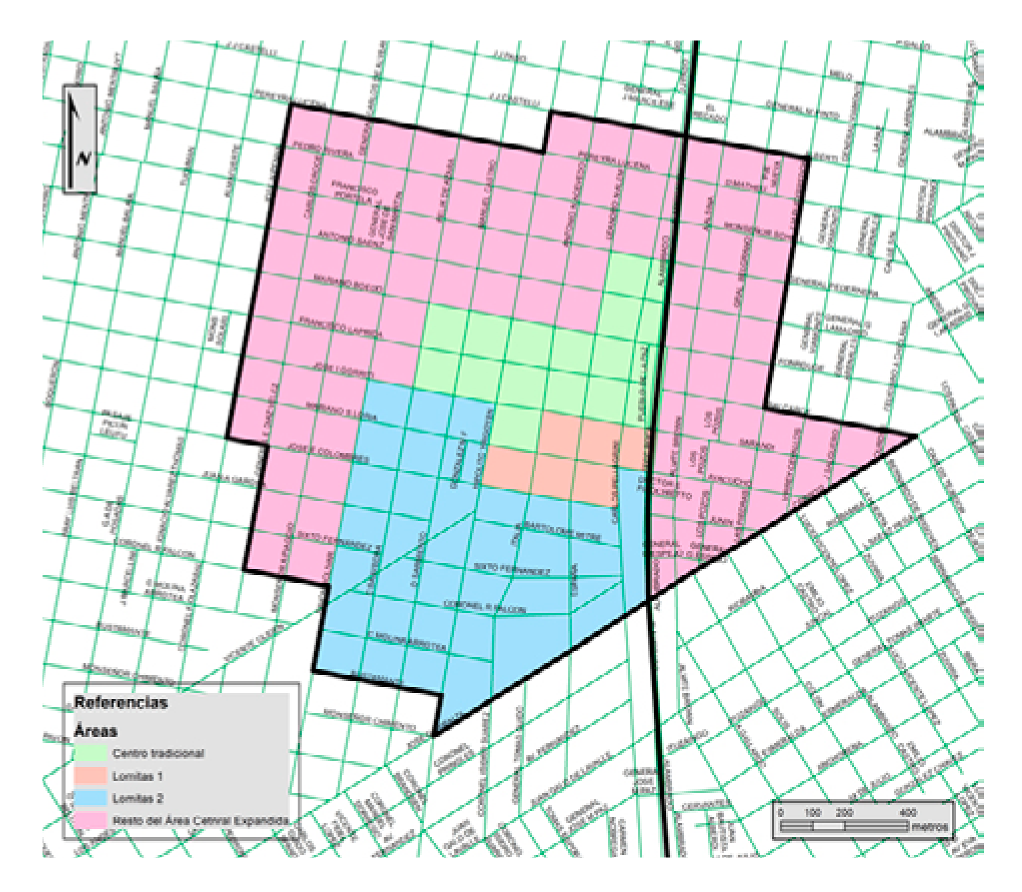


Figura 1. **Área Central Expandida (ACE) en la localidad cabecera de Lomas de Zamora (2014).**

Fuente: elaboración propia, en base a información provista por *Google Earth* e INDEC (1991, 2001, 2010).

de la del centro tradicional y por otro lado como una forma de emular a la zona de Las Cañitas, en el barrio de Palermo[9].

[9] Las Cañitas es la denominación informal y no oficial de un sector de unas 20 manzanas dentro del barrio de Palermo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde fines de los años ´90 la zona ha venido experimentando una explosión de construcción de edificios de alta categoría y grandes torres, además de locales gastronómicos y de diseño; orientado al sector socioeconómico de ingresos medios-altos.

Las Lomitas surge como una forma de valorizar el espacio del centro tradicional lomense. La mercantilización (¿o podemos decir palermización?) del centro lomense es dirigida a captar (y retener) a un segmento de población de nivel socioeconómico medio-alto que históricamente residió en la zona, y que busca diferenciarse de los consumidores y transeúntes de la peatonal Laprida. El objetivo era (y es) imprimir una identidad diferente a esa zona del barrio: crear, entonces, una *marca ciudad* que le permita distinguirse/diferenciarse del conjunto del Área Central Expandida.

En el contexto de la globalización neoliberal para que las ciudades aumenten su competitividad en el mercado, muchas de ellas desarrollaron una *imagen de ciudad* con el objetivo de crear una *identidad de lugar* que no sea reproducible en otras ciudades (Lynch, 2006). También se define a la *marca ciudad* por su término en inglés *branding*[10] como "todas las acciones orientadas a construir o gestionar una ciudad como marca". Con el objetivo de crear una personalidad propia que la diferencie del resto de las ciudades. La marca ciudad significa crear un nombre, un término, un símbolo, un signo, un diseño o la combinación de todos esos elementos (Puig, 2008). El objetivo es identificar los productos y diferenciarlos respecto de la competencia.

La marca ciudad Las Lomitas se consolida a través de la construcción de edificios de departamentos con prestaciones que se orientan a las clases medias-altas (con equipamiento de recreación, como pileta, sauna, salón de juegos, así como también vigilancia privada) y locales de indumentaria y gastronómicos destinados al mismo segmento de mercado. Otra parte constitutiva de la marca ciudad lomitense es el patrimonio histórico arquitectónico, en donde la Asociación Vecinal Fuenteovejuna[11] juega un rol destacado puesto que se promovieron modificaciones en el Código de edificación, que atentan su preservación. Esas modificaciones

[10] "*Branding means the deliberate actions taken to alter or improve an image. This includes promotion but mostly, in our experience, it means improvement and coordination*". En: Hildreth, J. "The Saffron European City Barometer: Revealing which cities get the brands they deserve". Tomado de la tesis doctoral de Consolación Morillo Palomo: Creación y posicionamiento de la Barcelona postolímpica como marca ciudad. Dirigida por Joan Sabaté. 36: 2016.

[11] La Asociación Vecinal Fuenteovejuna se constituyó sin fines de lucro y nació en el año 1997; cuando los vecinos comenzaron a reunirse en casas de familias, bares y colegios de la zona para detener el avance de la aprobación de excepciones al Código de Edificación en las localidades de Lomas de Zamora, Banfield, Turdera, Temperley y Llavallol

posibilitaron las construcciones de edificios de departamentos y locales comerciales sobre propiedades consideradas patrimonio histórico arquitectónico (Romano, 2015)[12]. También se avanzó en la pavimentación de calles (que eran empedradas) y se modificó el arbolado urbano (se produjeron talas masivas de especies añosas, sin regulación municipal). En ese proceso participan no solamente los promotores inmobiliarios y comerciantes, sino también el gobierno local. El Estado aparece como un promotor de la inversión privada –y asegura la rentabilidad de lo que invierte el sector privado– y, al mismo tiempo, lo incentiva invirtiendo en infraestructura y servicios urbanos que luego son aprovechados por los promotores inmobiliarios para maximizar su renta urbana. En este sentido se refuerza la seguridad pública, se mejora el alumbrado, la limpieza y los espacios públicos, muchas veces en detrimento de la preservación de la idiosincrasia lomense y al mismo tiempo apostando a un modelo de ciudad competitiva y moderna.

Sobre la apropiación del espacio público del centro lomense: Laprida y Las Lomitas

El uso y apropiación del espacio público es una forma de diferenciación, que contribuye a la división social del espacio dentro de Área Central Expandida. Para Duhau, E. (2013) la división social del espacio (y agrega residencial) la define como "la localización intra-urbana o intra-metropolitana de diferentes grupos, estratos o clases sociales, relacionadas fundamentalmente con el mercado inmobiliario, es decir el costo de la vivienda y los costos de habitar en áreas específicas, pero que no son el producto de la exclusión forzada, o explícitamente buscada, de grupos sociales determinados" (Duhau, 2013: 81-82). Y agrega que no solamente el mercado inmobiliario residencial tiende a producir una división social del espacio porque profundiza y promueve la jerarquización (social) diferencial del territorio; sino también resulta trascendental la intervención de las políticas públicas porque aplican normas de zonificación, usos del sue-

[12] Un análisis sobre las modificaciones del Código de Edificación de la zona del centro lomense se realizó en Romano, B. (2015) "Reestructuración de las centralidades en el partido de Lomas de Zamora. El surgimiento de Las Lomitas en el periodo poscrisis del 2001", en Vidal Koppmann, S. (comp.) *Metrópolis en mutación*. Ed. Café de las ciudades. Buenos Aires.

lo y de regulación de la producción del espacio habitacional que definen el *molde* a través del cual el espacio habitacional resultará jerarquizado.

Para Carrión, F. (2007) el espacio público es un conjunto de puntos de encuentro, un sistema de lugares significativos: es la representación de la sociedad porque define, organiza y representa la vida colectiva. El espacio público posibilita el intercambio de bienes, servicios e información y no se define solamente desde la visión monumentalista ni en contraposición al espacio privado o por sus calles y plazas, sino por el significado que tiene como un *todo* para la ciudadanía.

En el espacio público de la peatonal Laprida encontramos puestos de venta de productos sobre la calle –conocidos como manteros-, personas repartiendo folletos ofreciendo desde cursos de computación hasta compra y venta de celulares. Además, se ofrecen espectáculos callejeros y hay varios stands de Asociaciones locales proteccionistas de animales que se conjugan con stands de partidos políticos y también de la Catedral de Lomas que invita a los transeúntes a participar de las distintas actividades de la iglesia. También podemos encontrar, en época invernal, puestos de salud del gobierno local que ofrece vacunación gratuita para la gripe (figura 2).



Figura 2. **Uso del espacio público en Laprida.**

Fuente: fotografías de la autora (2016).

En Laprida el espacio público funciona como un punto de encuentro de diferentes propuestas e intereses, simboliza la visibilización de *lo popular* lomense en el Área Central Expandida. En el caso de la zona de Las Lomitas el espacio público se estructura a partir de los bares y restaurantes que colocan sus sillas y mesas sobre la vereda. Además, se conjuga con veredas con árboles añosos, calles empedradas y fachadas valoradas como patrimonio histórico, que rememoran el pasado barrial vinculado a la tradición inglesa, en la zona que hemos denominado resto del ACE (figura 3).



Figura 3. **Uso del espacio público en Las lomitas y resto del Área Central Expandida (ACE).**

Fuente: fotografías de la autora (2010 y 2016).

Esa postal se repite en las zonas de Las Lomitas I y Las Lomitas II donde sentarse a consumir en esos locales gastronómicos permite participar de lo que podemos llamar el *desfile social*. Desde su surgimiento Las Lomitas sentó las bases de un tipo de consumo *exclusivo* que busca diferenciarse del de Laprida. Para Alonso, L., (2007) y Barata Salgueiro, T., y Cachinho, E., (2009) la dimensión simbólica del consumo expresa la importancia de lo que se demuestra al consumir, más que lo que se consume en sí. El comercio no es solo el lugar de un intercambio económico sino también de un intercambio social; y las formas materiales que conforman el paisaje comercial se mezclan con los valores culturales. La convivencia

entre usos y formas comerciales nuevas y tradicionales permiten arribar a una cierta comprensión del surgimiento de Las Lomitas, dado que se delimitan representaciones colectivas que se traducen en pautas de consumo y prácticas sociales que tienen como fin principal diferenciarse de Laprida.

¿Hacia la unificación o reforzamiento de la división social del centro lomense?: la constitución del Área Central Expandida como centro comercial a cielo abierto

Los Centros Comerciales a Cielo Abierto (CCCA) son los corredores comerciales instalados en avenidas y otras calles y componen, en conjunto, una zona donde el comercio es la actividad principal. Para el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (CESBA)[13] los Centros Comerciales a Cielo Abierto no son los manteros en la calle o el vendedor ambulante, ni las ferias en las plazas o las galerías de artesanías, sino los comercios que pagan impuestos[14].

El comercio en el mundo ha evolucionado de pequeños locales a las grandes superficies y luego a los shoppings para ahora orientarse hacia los Centros Comerciales a Cielo Abierto, aplicados con éxito en España, Colombia, Estados Unidos, Japón, entre otros países (De Elizagarate, 2000). Una de sus principales características es que surgen para diferenciarse de los centros comerciales cerrados (shoppings) y para recuperar el comercio a la calle, en detrimento del espacio *estéril y anestesiado de los malls* (De Elizagarate, 2000, 2007; Anoni, 2014) y también como mecanismo para preservar (y alentar) la preservación de la identidad barrial.

La infraestructura urbana y participación de los comerciantes son un elemento clave para la creación de los Centros Comerciales a Cielo Abierto. Por ello su consolidación depende, por un lado, de la participación del Estado para brindar infraestructura, recursos y organización a los espacios comerciales y, por otro, de la participación de asociaciones comerciales independientes para que brinden una oferta integrada, una

[13] En el año 2016 el CESBA presentó un proyecto de Declaración sobre la promoción de los CCCA en la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/419
[14] La Av. Callao y el corredor de librerías y teatros en la Av. Corrientes en la Ciudad de Buenos Aires son ejemplos de CCCA tradicionales (CESBA, 2016).

imagen unificada y una estrategia que tenga como finalidad la búsqueda de acciones de promoción conjuntas.

La modernización del comercio es una demanda del consumidor: sus gustos evolucionan cada vez más rápido, y entonces pide productos y servicios distintos (Gómez Pascual, 2000; Daros, 2014). El mantenimiento de una oferta estática y de unos servicios no adecuados es incompatible con el fortalecimiento de la actividad comercial. Al mismo tiempo la modernización del comercio impone nuevas formas de consumo, que lleva a que los comerciantes transformen sus productos y servicios no solamente para seguir captando al consumidor sino también para crear nuevas demandas (o necesidades) de consumo. Los comerciantes ofrecen nuevas experiencias, para estimular el consumo porque el consumo ha dejado de ser una mera transacción económica y se ha transformado en una *experiencia* (Barata Salgueiro, 2006). Ofrecer experiencias de consumo parece constituirse en el propósito de los comerciantes, que buscan generar más y nuevos consumos.

El impulso para la modernización del comercio, sea promovida desde la demanda del consumidor o desde la oferta del comerciante, exige inversiones para mejorar la calidad y variedad de lo que se ofrece en el mercado. El objetivo es por un lado que los consumidores tengan más donde elegir, mejores servicios y una mayor comodidad en sus compras (Gómez Pascual, 2000). Y por otro lado generar nuevas prácticas de consumo, que refuercen la relación entre el comercio –y principalmente el acto de comprar– y el ocio (Barata Salgueiro, 2006). Sin adentrarnos en el debate de las perspectivas de estímulo a la modernización del comercio desde el consumo o desde la oferta, interesa destacar que el fortalecimiento –y supervivencia– del comercio implica considerar la instalación de una serie de servicios que atraigan potenciales compradores a la zona: como equipamientos culturales o de ocio, rehabilitación de edificios históricos o con cierto atractivo cultural y, además, dinamizar la interrelación entre el comercio y el hábitat recalificando y diversificando la oferta de locales.

La eficacia de la Gerencia Única para transformar los centros urbanos en Centros Comerciales a Cielo Abierto o de los *town centre management* (Gómez Pascual, 2000; De Elizagarate, 2007) para efectuar la gestión de lo cotidiano en la que están implicados todos los actores sociales en la producción y uso del centro de la ciudad, posibilita potenciar la asociación de comerciantes e integrar tanto al pequeño comerciante aislado como al

Lomas también analiza un proyecto de centro comercial a cielo abierto

La propuesta fue presentada por la Cámara de Comercio de Lomas de Zamora a la Municipalidad. El objetivo es remodelar las calles comerciales principales para beneficiar así a los negocios de la zona. "Buscamos saber lo que necesita cada comercio ya que no son todos iguales", explicó el titular de la entidad, Alberto Kahale, a Info Región.

22 de Febrero de 2012

http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?id=248679&dis=1&sec=4

Procuran reducir la contaminación audiovisual

Fecha de publicación: 24 abril, 2012

El Municipio lanzó un programa para eliminar cartelería y cables a cielo abierto que dificultan la visual en la zona de la peatonal Laprida. La Cámara de Comercio de Lomas de Zamora expresó su respaldo a la iniciativa.

https://auno.org.ar/article/procuran-reducir-la-contaminacion-audiovisual/

Mas vigilancia en el centro de Lomas

Más móviles y agentes policiales el centro comercial para prevenir los delitos que venían afectando al sector. Lo anunció el Ejecutivo municipal a los directivos de la Cámara de Comercio e Industria

29 de junio de 2012

https://www.diariopopular.com.ar/sururbano/mas-vigilancia-el-centro-lomas-n121380

Laprida será un Centro Comercial a Cielo Abierto

Las remodelaciones de la peatonal apuntan a convertirla en un espacio integral de compra que pueda competirle a shoppings y ferias de la región. Buscarán unificar la estética de los negocios. Proponen que comerciantes formen una comisión para garantizar la concreción y mantenimiento de la obra.

26 de Marzo de 2013

http://www.diariolatercera.com.ar/nota/1671-laprida-sera-un-centro-comercial-a-cielo-abierto/

Figura 4. **La promoción de la política de Centro Comercial a Cielo Abierto (CCCA) en el centro tradicional de Lomas de Zamora a través de los periódicos locales.**

Fuente: elaboración propia en base a información de artículos periodísticos de diarios locales.

comercio organizado y a las franquicias; con el gobierno local y las asociaciones vecinales. Los gobiernos locales emplean distintas estrategias para atraer todo aquello que valorice sus ciudades y genere empleo en el lugar. Por ello inciden especialmente en la promoción y el *marketing*, prestando especial atención a la mejora en la seguridad como elemento imprescindible para hacer atractivo el centro de la ciudad y también en la limpieza y en el entorno en general invirtiendo en mobiliario urbano y pavimentos; además de organizar actos culturales y festivales públicos, para atraer visitantes a partir de la generación de una imagen unitaria de Marca Ciudad (figura 4).

Con el objetivo de fortalecer y mejorar el comercio y las Pymes, en Argentina se ha impulsado el desarrollo de los Centros Comerciales a Cielo Abierto, a través de la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME)[15]. En el caso de Lomas de Zamora, en el año 2012 se ha firmado un convenio de colaboración entre la Cámara Regional de Comercio e

[15] "CAME es una entidad gremial empresaria que representa a 1.544 federaciones, cámaras, centros y uniones empresarias. A través de los sectores Industria, Comercio, Economías Regio-

Industria de Lomas de Zamora, la Municipalidad de Lomas de Zamora y la CAME, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento competitivo de las pequeñas y medianas empresas dedicadas al comercio minorista y a los servicios, respetando la historia y la cultura local[16]. En Lomas de Zamora está previsto remodelar las zonas comerciales de todas las localidades del partido, si bien las obras comenzaron en el centro tradicional (calles Meeks, Boedo, Laprida), en el centro de la estación de tren Banfield (calle Maipu), en el barrio San José de la localidad de Temperley (calle Salta), en la localidad de Llavallol (en la calle Santa Fe, entre Antártida Argentina e Yrigoyen) y en el centro de Temperley (calle 25 de Mayo)[17].

Las remodelaciones incluyeron nuevas baldosas, colocación de cestos de basura, restauración y aumento de luminarias, mantenimiento y ampliación de la arboleda, instalación de bancos para descanso y carteles que señalicen cada esquina. Apostaron a disminuir la contaminación visual, colocando cañerías de PVC por debajo de las veredas para que los cables de servicios o teléfonos pasen por allí y también eliminaron postes y marquesinas que estaban en desuso. Además, se reforzó la seguridad con agentes y móviles del Centro de Protección Urbana (CPU), apuntando a prevenir y saturar de policías las calles en horario comercial. El impulso de los Centros Comerciales a Cielo Abierto busca que las áreas de alta densidad comercial puedan competir con la comodidad, estética y seguridad que ofrecen los centros comerciales techados, por eso las propuestas impulsan obras de embellecimiento del espacio público; y el mejoramiento de las rutas de accesibilidad y transitabilidad[18].

Existen dos posturas con respecto a la implementación de las políticas de los Centros Comerciales a Cielo Abierto, por un lado, la visión de los promotores de estas políticas que sostienen que las obras de embellecimiento urbano del centro lomense no se circunscriben solamente a las calles Meeks, Boedo y Laprida sino a toda la zona. Aseguran que circula una mayor cantidad de policías locales (en comparación a otras zonas

---

nales, CAME Joven, Mujeres Empresarias, y Turismo, agrupamos a más de 600 mil Pymes que dan trabajo a 4.200.000 trabajadores registrados." En http://redcame.org.ar/seccion/definicion

[16] http://www.came.org.ar/rv/online/mobile/m_94.pdf

[17] Nota correspondiente a la publicación del día Miércoles de 22 de febrero de 2012 http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?id=248679&dis=1&sec=4

[18] Nota publicada el 26 de febrero de 2012. http://www.treslineas.com.ar/centros-comerciales-cielo-abierto-tendencia-toma-fuerza-n-582199.html

del partido) y existe un *refuerzo* en la recolección de basura: se recolecta dos veces por día (a diferencia del resto del partido en donde es una vez por día, a través del servicio Covelia). Además, se hicieron mejoras en el pavimento, luminarias, mobiliario urbano y en la zona de la peatonal Laprida y sobre su calle paralela (Boedo) se integró la acera con la calzada. También se realizaron intervenciones urbanas en la zona de Las Lomitas como el *Gallery night* (el ciclo de exposición de obras de arte de artistas locales sobre la calle Colombres) y el denominado *Paseo de los Artesanos* en el Pasaje González (allí se realizan los días domingo conciertos musicales y muestras de artistas locales). También señalan que se instauró el *Black Friday*[19] para estimular la dinámica comercial del Área Central Expandida y que la municipalidad ofrece permisos comerciales a los restaurantes (concentrados en la zona de Las Lomitas) para que habiliten sus instalaciones para el funcionamiento de ferias de diseño de autores locales, los fines de semana. En esta misma línea de estímulo al Centro Comercial a Cielo Abierto, se implementaron estrategias para desplazar el comercio ambulante y a los manteros de la peatonal Laprida[20].

Además, se están ensayando estrategias para desplazar a los llamados *trapitos*, según nuestro entrevistado, y se están debatiendo en el municipio otras para estimular el acceso al Área Central Expandida a pie o en transporte público porque entiende que la alta congestión vehicular desalienta el consumo en el centro lomense. En la plaza Grigera, la principal plaza del partido y lindera con la peatonal Laprida, hace unos pocos años se habilitó un escenario en donde los fines de semana –junto a la tradicional feria de artesanos– se desarrollan peñas folclóricas y también muestras de *stand up*, rap y *reggaeton* de artistas locales; que muchas veces se combinan con exposiciones de la Escuela Municipal de Arte o de la Feria de las Colectividades. En el marco de los Centro Comercial a Cielo Abierto, uno de los motivos principales es promover la *retención* del público que frecuenta la plaza "para que sepa que siempre hay más actividades para hacer que la feria de artesanos", dicen los empleados municipales entre-

[19] El "Black Friday" de Lomas fue un éxito (24/11/2015). Fuente: http://politicadelsur.com/el-black-friday-de-lomas-fue-un-exito/

[20] Sacan a los puesteros y arreglan la Peatonal Laprida. Ya desalojaron a 27 vendedores que trabajaban sin habilitación. Pondrán luces, baldosas y cestos de basura. Armarán sectores para descanso y plantarán árboles. Por la zona pasan 250 mil personas cada día." Fuente: Diario Clarín 14/03/2013.

vistados, y entonces esos visitantes "vuelvan". Si bien las obras se concentraron en las calles Meeks, Laprida y Boedo, aseguran que beneficiaron a toda el área del centro lomense porque impulsó el comercio e integración de toda la zona comercial.

La otra postura encarna la visión de algunos vecinos del barrio y comerciantes, quienes aseguraron que la implementación de la política de Centros Comerciales a Cielo Abierto no ha modificado la dinámica comercial del centro lomense. Algunos comerciantes dicen que las obras para transformar a Laprida en Centro Comercial a Cielo Abierto llevo a aumentar la cantidad de personas que pasea por la calle pero que las ventas no aumentaron:

> las ventas aumentan cuando hay promociones: el *black Friday* fue una buena iniciativa (…) También fue una buena iniciativa que saquen a los manteros porque era una competencia injusta (…) y estaban afeando la peatonal (…) otra buena fue que pongan a circular más policías (…)". Otro de los comerciantes de la zona de Lomitas, dijo: "Yo no escuché hablar de integración entre Laprida y Las Lomitas, si esa es la propuesta del CCCA creo que no va a recibir apoyo de ninguno de los comerciantes de la zona (…) lo que menos queremos es integrarnos con Laprida (…) porque tenemos clientelas distintas y vendemos productos distintos (…) eso de la integración es un disparate (…).

Un grupo de vecinos entrevistados en un restaurante lomitense, que dicen desconocer la política de los CCCA, pero al mismo tiempo se autoreconocen como asiduos consumidores de la zona de Las Lomitas, sostienen que "la integración con Laprida sería generar un nuevo conflicto" (…) "así como está parecen dos centros distintos y funcionan bien, porque los que somos de acá sabemos qué cosas podemos conseguir en cada centro. De hecho, yo visito uno u otro centro según lo que necesito comprar (…) me parece que esta división al fin y al cabo es una comodidad". Sin entrar en el debate de si Las Lomitas y Laprida constituyen o no un único centro (cuestión en la que ahondamos en Romano, B. e Iulita, A., 2013), resulta interesante remarcar las respuestas de los entrevistados con respecto a la posible integración del centro lomense a través de la política de los Centros Comerciales a Cielo Abierto.

La política de los Centros Comerciales a Cielo Abierto lejos de propender a la integración de las zonas de Las Lomitas y Laprida, parece reforzar el proceso de división social del espacio inherente a la ciudad. La marca ciudad Las Lomitas se construye a partir de las diferencias entre Las Lomitas y Laprida. En esa diferenciación, se erige el área de oportunidad no solamente para expandir el centro lomense y apodar ese proceso como Las Lomitas sino también para revalorizar la zona de Laprida. La política de los Centros Comerciales a Cielo Abierto se despliega como una de las consecuencias de Las Lomitas, dado que propone (re)valorizar aquella zona del centro que parece poco atractiva para los inversores; puesto que es "insegura", "fea", "desordenada" (por citar algunos de los calificativos que recibe la zona de Laprida, de parte de los mismos vecinos lomenses). Esa calificación despectiva es la que al mismo tiempo que le resta valor a Las Lomitas (por convivir con una zona "insegura", "fea", "desordenada") le suma valor por convivir con una zona que aglutina funciones de centro, como por ejemplo la accesibilidad y conectividad.

Entonces la transformación del centro lomense en un Centros Comerciales a Cielo Abierto parece tener como objetivo revalorizar la zona del centro tradicional y reforzar su identidad como la peatonal histórica del distrito, puesto que ha sufrido un proceso de estigmatización y tugurización con el surgimiento de Las Lomitas. No hay indicios de integración con Las Lomitas sino de transformar a las calles principales del centro tradicional (Laprida, Meeks y Boedo) en –renovadas– áreas de oportunidad para que el urbanismo empresarial pueda (re)producir ciudad.

Conclusiones

Analizar el surgimiento de la zona apodada por los promotores inmobiliarios como Las Lomitas nos lleva a reflexionar sobre las relaciones opuestas y complementarias que existen con respecto a la popular Laprida: esa sería, a nuestro criterio, la punta del ovillo. El principio. La zona de Las Lomitas surge como un área de oportunidad para los desarrolladores inmobiliarios, que encuentran en el centro lomense un segmento de población de nivel socioeconómico medio-alto *vacante*: es decir que

no consumía en su zona de residencia, sino que se desplazaba fundamentalmente a la Capital Federal.

Promover el desarrollo de Las Lomitas significó crear un espacio que, por un lado, se diferencie de Laprida, porque eso busca el consumidor y residente lomitense: distinguirse. Y la diferenciación social se alcanza a través del consumo (Barata Salgueiro, 2006). El análisis del consumo se centra en la comprensión de las prácticas sociales y en las representaciones simbólicas que distinguen un lugar de otro (Sack, 1992; Barata Salgueiro y Cachinho, 2009), y focaliza en la dialéctica a través de la cual los objetos y los lugares de consumo producen los sujetos –su identidad– y viceversa. Para Sack, R., (1992) el consumo crea espacios y transforma lugares con significados sociales e identidades colectivas. Es el acto de consumir bienes y servicios el que se convierte en un signo de la identidad personal y social, porque resulta más importante la imagen que el objeto consumido.

Por otro lado, la invención de Las Lomitas necesitaba estar al alcance de sus clientes, por eso surgió como una especie de satélite del centro tradicional. Era preciso aprovechar las funciones de centro del centro tradicional vinculadas con la accesibilidad y conectividad, la concentración de servicios (bancarios, de salud, educativos), como así también el patrimonio histórico arquitectónico. Las Lomitas tenía que lograr competir con la oferta de bienes y servicios de los barrios porteños como Palermo y San Telmo. Para ello la solución era explotar su ventaja comparativa: la accesibilidad. Acceder a pie al centro, independizarse del automóvil privado y poder tomar un café en el bar de la esquina con el perro abajo del brazo, consumir en locales de renombradas marcas nacionales e internacionales, y también de diseño de autor, parece ser *le motif* del éxito lomitense.

El surgimiento de Las Lomitas llevo a un renovado interés por el uso y apropiación del espacio público. La renovación urbana no se traduce en la proliferación de edificios de departamentos y locales comerciales sino también en integrar a la calle como parte (fundante) de la ciudad. El espacio público no se comprende por la visión monumentalista ni por oponerse al espacio privado, sino que la ciudad misma es el espacio público (Carrión, 2007). La implementación de la política de Centros Comerciales a Cielo Abierto en el centro de la ciudad de Lomas de Zamora propone una revitalización de las principales calles comerciales del centro tradicional, con el objetivo de, según sus principales promotores, reacti-

varlas e integrarlas a Las Lomitas. Disminuir la brecha entre la zona de Las Lomitas y Laprida pareciera traducirse en la implementación de las políticas de CCCA, para integrar al conjunto del centro lomense y hacerlo más competitivo en el sistema de centros metropolitanos. Sin embargo, la ejecución de estas políticas parece no contemplar la visión de los propios visitantes y comerciantes del centro, quienes sostienen que la riqueza de Las Lomitas está en la diferenciación con Laprida. Entonces ¿la política de los CCCA acompaña el desarrollo de Las Lomitas o busca articular un (nuevo) espacio que compita con Las Lomitas? En otras palabras, ¿es el objetivo del CCCA promover un centro tradicional más competitivo frente a Las Lomitas? o ¿Busca la integración del conjunto del centro urbano lomense a través de la revitalización del espacio público y de la promoción del comercio?

Referencias bibliográficas

Libros

ALONSO, L. (2007). Las nuevas culturas del consumo y la sociedad fragmentada. *Pensar la Publicidad*, *1*(2), 13-32.

ANDONI, I. (2013). El espacio público en los centros comerciales a cielo abierto. El caso de Pamplona. *Zainak, 36*, 213-230.

BUJAN, L. (2011). Juicio al siglo XX en 1500 palabras. El dios "Progreso" muta el cosmos lomense. En GRASSI, A. (Comp.), *Lomas de Zamora: estancia, aldea, municipio, ciudad: antología histórica lugareña*. Buenos Aires: Banco de la Provincia de Buenos Aires.

BARATA SALGUEIRO, T. y CACHINHO, E. (2009). As relações cidade – comércio dinâmicas de evolução e modelos interpretativos. *Cidade e Comércio: a rua comercial na perspectiva internacional. Armazém das Letras* (pp. 9-39). Rio de Janeiro: Armazém das letras.

BARATA SALGUEIRO, T. (2006). Oportunidades e transformação na cidade centro, *Finisterra*, *XLI*(81), 9-32.

CHIOZZA, E. (2000). La integración del Gran Buenos Aires. En ROMERO, J. L. y ROMERO, L. A. (Comps.), *Buenos Aires. Historia de cuatro*

siglos. Tomo II: Desde la ciudad burguesa (1880-1930) hasta la ciudad de masas (1930 - 2000). Buenos Aires: Altamira.

CARRION, F. (2007). Espacio público: punto de partida para la alteridad. En SEGOVIA, O. (Ed.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía* (pp. 79-97). Santiago de Chile: Ediciones SUR.

DAROS, W. R. (2014). El consumismo en la posmodernidad según Zygmunt Bauman. *Argus-a*, *III*(12).

DE MATTOS, C. (2008). Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano. En PEREIRA, P. e HIDALGO, R. (Eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina* (*Geolibros 11*) *(*pp. 23-40). Sao Paulo-Santiago de Chile: PUC.

DE ELIZAGARATE, V. (2000). La ciudad centro comercial abierto: una estrategia para potenciar la competitividad de las ciudades. *Revista de Dirección y Administración de empresas*, *8*, 219-233.

DE ELIZAGARATE, V. (2007). Comercio y ciudad. La misión del marketing de ciudades en el desarrollo de la competitividad del comercio urbano. *Mediterráno Económico*, *11*, 299-312

DI VIRGILIO, M. y GUEVARA, T. (2014). Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos*, *11*, 12-23.

DUHAU, E. (2013). La división social del espacio metropolitano. Una propuesta de análisis. *Nueva Sociedad*, *243*, 79-91.

GÓMEZ PASCUAL, R. (2000). El papel del comercio en la revitalización de los centros urbanos en Europa: las declaraciones de Málaga y Lille. *GAPP*, *19*, 71-78.

GUTMAN, M. y HARDOY, J. (2007). *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del Área Metropolitana*. Buenos Aires: Infinito.

HARVEY, D. (2005). El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura. En HARVEY, D. y SMITH, N. (Comps.), *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura (*pp. 29-57). Barcelona: Libres de Recerca.

HERZER, H. (Comp.) (2008). *Con el corazón mirando al sur.* Buenos Aires: Espacio.

HIDALGO, R. (2010). Los centros históricos y el desarrollo inmobiliario: las contradicciones de un negocio exitoso en Santiago de Chile, *Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica*.

LOPEZ MORALES, E. *et al.* (2014). Captura desigual de renta de suelo y desplazamiento exclusionario. Indicadores generales del proceso de gentrificación en Santiago de Chile, 2000-2012. *Cadernos Metropolitanos*, *16*(32), 565-586.

LYNCH, K. (2006). *La imagen de la ciudad. The Massachussets Institute of Technology, Cambridge, Massachussets*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

MIGNAQUI, I. y SZAJNBERG, D. (2003). Tendencias en la organización del espacio residencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires en los noventa. En BERTONCELLO, R. *et al.* (Comps.), *Procesos territoriales en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

MORILLO PALOMO, C. (2016). *Creación y posicionamiento de la Barcelona postolímpica como marca ciudad* (Tesis doctoral). Barcelona: Universitat Ramon Llull.

PUIG, T. (2008). *Marca ciudad. Como rediseñarla creativamente para afrontar diferencia y vida emergente. Barcelona como estilo*. Barcelona: Editorial Personal.

ROMANO, B. e IULITA, A. (2013). Transformaciones urbanas en el partido de Lomas de Zamora ¿Hacia la emergencia de nuevas centralidades o hacia el aburguesamiento de los centros tradicionales? El caso de Las Lomitas en el Aglomerado Gran Buenos Aires. *Anales del XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina*.

ROMANO, B. e IULITA, A. (2014). Accesibilidad, centralidad y derecho a la ciudad. Análisis de las transformaciones urbanas en el partido de Lomas de Zamora. En LIBERALLI, A. M., VIDAL KOPPMANN, S. y ORDUNA, M. (Dirs), *Movilidad y pobreza. Accesibilidad y políticas de transporte* (pp. 203-230). Buenos Aires: FADU-UBA.

ROMANO, B. (2015). Reestructuración de las centralidades en el partido de Lomas de Zamora. El surgimiento de Las Lomitas en el periodo poscrisis del 2001. En VIDAL KOPPMANN, S. (Comp.), *Metrópolis en mutación* (pp. 425-442). Buenos Aires: Ed. Café de las ciudades.

SACK, R. (1992). *Place, modernity and the consumer's world. A relational framework for geographical analysis.* Baltimore: The John Hopkins University Press.

SILVEIRA, M. L. (2016). Buenos Aires en clave de modernidad y pobreza. En SILVEIRA, M. L. (Coord.), *Circuitos de la economía urbana. Ensayos sobre Buenos Aires y San Pablo* (pp. 29-67). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

SMITH, N. (2012). La nueva frontera urbana. Ciudad revanchista y gentrificación, Barcelona: Ed. Traficantes de sueños. [Ed. orig. 1996].

TORRES, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Revista EURE*, *27*(80), 33-56.

VIDAL KOPPMAN, S. (2007). La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. Villas Miseria y countries: de la ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. *Scripta Nova*, *245*(42).

Documentación oficial

REPUBLICA ARGENTINA. PLAN ESTRATÉTIGO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2008). Disponible en <http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/PET_SintesisPBA.pdf>.

Declaración sobre promoción de Centros Comerciales a Cielo Abierto. Disponible en el Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires. <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/419>.

Páginas webs y artículos periodísticos consultados

Municipalidad de Lomas de Zamora. <http://www.lomasdezamora.gov.ar>.

Cámara Regional de Comercio e Industria de Lomas de Zamora. <https://www.camaralz.org.ar/>.

Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME). <http://redcame.org.ar/seccion/definicion>.

"Buenos Aires Ideal. Gentrificación" 09 de noviembre de 2011. Disponible en <http://buenosairesideal.com/article/gentrificacion>.

"Repudian la "palermización" de San Telmo" 18 de mayo de 2009. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1129537-repudian-la-palermizacion-de-san-telmo>.

"Inauguración de la peatonal Laprida" en Comerci(ar) año X. nº 94. Agosto 2013. Disponible en <http://www.came.org.ar/rv/online/mobile/m_94.pdf>.

"Lomas también analiza un proyecto de centro comercial a cielo abierto". 22 de febrero de 2012. Disponible en: <http://www.inforegion.com.ar/vernota.php?id=248679&dis=1&sec=4>.

"Procuran reducir la contaminación audiovisual" 24 de abril de 2012. Disponible en <https://auno.org.ar/article/procuran-reducir-la-contaminacion-audiovisual/>.

"Más vigilancia en el centro de Lomas" 29 de junio de 2012. Disponible en <http://www.diariopopular.com.ar/suburbano/mas-vigilancia-el-centro-lomas-n121380>.

"Laprida será un Centro Comercial a Cielo Abierto" 26 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.diariolatercera.com.ar/nota/1671-laprida-sera-un-centro-comercial-a-cielo-abierto/>.

"Centros Comerciales a Cielo Abierto, una tendencia que toma fuerza" 26 de febrero de 2012. Disponible en <http://www.treslineas.com.ar/centros-comerciales-cielo-abierto-tendencia-toma-fuerza-n-582199.html>.

"El "Black Friday" de lomas fue un éxito". 24 de noviembre de 2015. Disponible en <http://politicadelsur.com/el-black-friday-de-lomas-fue-un-exito/>.

DINÁMICAS METROPOLITANAS, TRANSFORMACIONES LOCALES: EL IMPACTO DE LOS PROCESOS METROPOLITANOS RECIENTES EN EL MUNICIPIO DE QUILMES Y LOS DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL

Octavio Fernández
IMHICIHU-CONICET / FADU-UBA
fa.octavio@gmail.com

Introducción

Las dinámicas metropolitanas no configuran solamente un marco o contexto dentro del cual se insertan las transformaciones socio-territoriales locales, sino que, por el contrario, es en esta escala donde se verifican concretamente los conflictos, contradicciones y problemáticas sociales que conllevan aquellas. Así, se vuelve crecientemente necesario analizar cómo las transformaciones de escalas más amplias inciden en lo local, alterando las lógicas preexistentes y poniendo en conflicto su tejido social. Aparecen en los municipios, entonces, importantes desafíos para la gestión social y urbana de dichos impactos. Este trabajo se propone analizar críticamente las transformaciones territoriales que afectaron la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) en la última década –más precisamente durante las administraciones kirchneristas, entre 2003 y 2015–, a fin de identificar cuál ha sido su incidencia o impacto conjunto en un sector del municipio de Quilmes[1]. La dinámica metropolitana general ha transformado el territorio de la metrópoli pero no de manera homogénea ni en el mismo sentido, sino que cada segmento articula de manera compleja y peculiar las distintas tendencias globales de transformación.Esta situación dificulta

[1] El área de estudio comprende la franja ribereña del partido de Quilmes, situada entre el río de la Plata, el ferrocarril Roca y los límites con los partidos vecinos. A los efectos de este trabajo, nos referiremos a ella como *Quilmes Este*.

la gestión de las administraciones municipales, que sólo pueden responder de manera local a procesos que se estructuran en una escala mayor. Para analizar estos impactos, desde un enfoque cualitativo, se efectuó un estudio del estado de la cuestión en relación a las transformaciones de la RMBA en la última década, así como se recurrió a la revisión y análisis de fuentes secundarias (datos estadísticos, información de organismos oficiales, revisión de la prensa local, etc) y a la observación directa para detectar y analizar las mutaciones socio-territoriales que afectaron al municipio de Quilmes.

Un breve repaso del contexto social, político y económico

Las transformaciones socio-territoriales están asociadas inexorablemente a un determinado contexto social, político y económico. Resulta imposible pensar la dinámica socio-espacial sin establecer vínculos con los procesos y actores sociales que moldean el territorio en uno u otro sentido, a partir de su posición particular en la estructura social y económica y sus objetivos políticos. Por eso, se repasarán brevemente las principales características del contexto histórico que se articula con las dinámicas analizadas.

El gobierno iniciado en 2003 se caracterizó por establecer una propuesta política de ruptura con el modelo neoliberal vigente durante las décadas anteriores en Argentina. Esto se cumplió en varios aspectos, mientras que en determinados otros prevalecieron las continuidades con la etapa anterior. En el aspecto económico, los cambios estuvieron signados por el abandono del modelo financiero y de apertura comercial, y su reemplazo por un modelo de desarrollo industrialista, que denominaremos *neodesarrollista*. El vuelco en el rumbo económico hacia el mercado interno y el consumo popular permitió recuperar tanto ciertas variables macroeconómicas, como la tasa de PBI o el inicio de un ciclo de desendeudamiento externo, como otras de vital importancia para el conjunto de la sociedad, como la reversión de los altos índices de desempleo y pobreza heredados del período previo a la crisis de los años 2001 y 2002. Desde el punto de vista político-institucional, esto resultó posible por el renovado rol intervencionista que asumió el Estado nacional, amparado en un rela-

tivo aislamiento del consenso neoliberal vigente en el mundo occidental. De este modo, el Estado intentó garantizar un grado de autonomía con respecto a los centros financieros internacionales, que suelen tener manifiesta injerencia en las sociedades periféricas. Así, se incorporaron a la agenda pública numerosos temas que difícilmente lo hubieran hecho de no mediar un rol activo del Estado: regulación económica, planificación social, entre muchos otros. Sin embargo, la autonomía resultó siempre relativa, ya que el financiamiento estatal continuó dependiendo de las exportaciones de materias primas.

No obstante, a pesar del crecimiento económico y las políticas de distribución del ingreso desplegadas hacia los sectores medios y populares, a lo largo del período se fueron incrementando y consolidando una serie de tensiones sociales y económicas relacionadas, sobre todo, a la puja distributiva entre capital y trabajo. Comenzó a delinearse una pugna entre los sectores que deseaban controlar al Estado contra la propia idea de autonomía estatal. Al mismo tiempo, el modelo neodesarrollista impulsado por los gobiernos kirchneristas no alcanzó a alterar algunas características sobresalientes de las últimas décadas, como los altos índices de precarización laboral o el mantenimiento de un esquema impositivo regresivo. Por otra parte, la desnacionalización de los capitales más importantes de la economía argentina implicó una ruptura entre los intereses de los empresarios nacionales respecto del desarrollo del país. Los sectores industriales, además, no alcanzaron a desarrollar estrategias de mediano plazo para resguardar sus intereses.

Como aspecto positivo y tal como profundizaremos después, la cuestión de la planificación estatal permitió comenzar a delinear acciones de mediano y largo plazo, mientras que durante los gobiernos neoliberales sólo fue posible ajustarse al corto plazo y resolver cuestiones de emergencia social.De todos modos, la planificación estatal no basta en sí misma para encaminar una estrategia de desarrollo social: basta que dicha planificación esté orientada estratégicamente hacia determinados sectores productivos y que, desde la organización del Estado, se promuevan acciones de coordinación de la política pública para encauzar los recursos humanos y económicos de una manera eficiente.

Urbanizaciones cerradas, estratificación de las centralidades y auge de la movilidad privada: las estrategias urbanas de los sectores "ganadores"

Uno de los elementos más significativos para comprender la evolución reciente de nuestras ciudades es el análisis de la aparición de las urbanizaciones cerradas, como nuevo producto residencial que surge con fuerza a mediados de la década del 90. En rigor, bajo la denominación de *urbanizaciones cerradas* se oculta la gran heterogeneidad de estos productos inmobiliarios, de diversos tamaños y densidades, desde residencias permanentes a casas de fin de semana o desde los que cuentan con amenidades o espacios recreativos de uso común hasta los que no, entre otras diferencias. No obstante, existen dos aspectos a partir de los cuales es posible pensar su caracterización conjunta: su carácter privado, que restringe el acceso solo a quienes allí residen, y la relativa exclusividad de su oferta residencial, que se tiende a garantizar a partir de los elevados precios de venta de los terrenos, el pago también elevado de expensas para el mantenimiento de los servicios comunes, y la dificultosa accesibilidad a las urbanizaciones a través del transporte público. Por todo ello, se trata fundamentalmente de productos destinados a sectores de alto poder adquisitivo.

La superficie ocupada por estas urbanizaciones creció de forma acelerada desde mediados de la década de los noventa, y continuó haciéndolo durante las administraciones kirchneristas. Dadas las características de las urbanizaciones cerradas en relación a la movilidad, el patrón de ocupación del suelo alteró profundamente el modelo de crecimiento por contigüidad, característico de las décadas anteriores. Los nuevos barrios cerrados se ubicaron en los bordes de las autopistas, y a medida que se fueron ocupando estos espacios, se dirigieron hacia áreas más alejadas del centro y hacia algunos intersticios, pero siempre sobre los bordes de los ejes viales de cierta importancia. Se consolidó así un crecimiento en red, bajo la forma de enclaves, que rompe con el tejido urbano preexistente, contribuyendo a fragmentar el territorio en *piezas* que funcionan de manera autónoma. Las consecuencias del fenómeno son importantes, ya que contribuyen a segregar el territorio bajo formas más excluyentes –el uso de lo *público* se reconfigura ya que los espacios de socialización y

convivencia se realizan intramuros– a la vez que desarticulan el territorio, cuya planificación y gestión deben afrontar nuevos problemas derivados de la interrupción del trazado urbano. Por otra parte, las urbanizaciones cerradas encarecen el suelo de la periferia, brindando mayores dificultades a los sectores populares para acceder al suelo urbano y al propio Estado para adquirir lotes aptos destinados al desarrollo de vivienda social.

El caso de Quilmes resulta atípico en lo referente al desarrollo de urbanizaciones cerradas, en tanto y en cuanto este tipo de desarrollos suele ubicarse casi exclusivamente en la periferia más alejada de la aglomeración. Por otra parte, este sector del municipio se destaca por la combinación de varias modalidades de barrios cerrados: grandes proyectos, urbanizaciones cerradas con espacios de sociabilidad comunes, condominios de vivienda unifamiliar, etc, sobresaliendo en los últimos años la tipología de *countries* verticales o torres con *amenities* de grandes dimensiones. En el caso de los grandes proyectos, el patrón de localización es el mismo que en la periferia: se trata de urbanizaciones sobre enormes vacíos urbanos, situados en las márgenes de las vías rápidas (en este caso, la Autopista Buenos Aires - La Plata). Este es el caso del barrio cerrado Nuevo Quilmes. En cuanto al proyecto Nueva Costa del Plata, aún no se ha materializado y los datos al respecto por el momento apuntan a una urbanización *abierta*, aunque profundamente exclusiva, por lo cual lo mencionaremos más adelante. Con respecto a Nuevo Quilmes, se trata del emprendimiento que más se asemeja al prototipo de barrio cerrado: en su mayor parte son viviendas unifamiliares, cuenta con un trazado irregular, numerosos espacios comunes tales como *club house* y equipamientos deportivos (40 de sus 100 hectáreas) y promete una vida *cercana a la naturaleza*, en este caso, a partir de la creación de canales y lagunas artificiales. Como aspecto distintivo, el proyecto incorporó la construcción de 15 edificios de departamentos como propuesta para ampliar su oferta residencial: de acuerdo con el sitio oficial del barrio, son "departamentos con *amenities* propios y los beneficios de un barrio privado" (Sitio web Nuevo Quilmes). Este barrio apunta a desarrollar viviendas de residencia permanente y cuenta como gran ventaja comparativa su localización privilegiada a escasos 15 kilómetros del microcentro porteño.

Como rasgo característico del nuevo paisaje quilmeño y por su difusión cada vez mayor, cabe destacar la presencia de los *countries* verticales.

Se trata en este caso de proyectos de vivienda multifamiliar sobre grandes parcelas, insertos en el tejido urbano, algunos de los cuales repiten la pretensión de barrio *autosuficiente* de las urbanizaciones cerradas, sobre todo en cuanto a los equipamientos recreativos y espacios de sociabilidad. Son tipologías novedosas en el partido de Quilmes, haciendo su aparición durante la década del 2000. Esta nueva generación de *countries* apunta también a un target socioeconómico más amplio. Como ejemplos prototípicos mencionaremos dos: el Conjunto Parque Bernal y SENSUM. El primero de ellos es un emprendimiento de cuatro torres-jardín, inaugurándose la primera en 2000, la última en 2014 y actualmente con otra en construcción. El complejo ocupa una manzana entera del barrio Parque de Bernal y cuenta con algunos espacios recreativos comunes. Se trata de comodidades más bien de categoría estándar (cancha de fútbol, SUM, área para niños, etc.). Por otro lado, quienes comercializan el proyecto no destacan su exclusividad sino sobre todo su *localización* y accesibilidad (Sitio web Conjunto Parque Bernal). Así, se valora el acceso a "medios de transporte masivo" y la cercanía a "puntos de atracción" como espacios verdes públicos, el centro de Bernal y de Quilmes, la universidad pública (UNQ) e incluso un club de barrio. Todos estos elementos indican que se trata de un emprendimiento destinado principalmente a sectores medios, es decir, se amplía y diversifica socialmente el potencial acceso a este tipo de productos inmobiliarios. En el caso de SENSUM su vocación de exclusividad es mucho más clara, lo que define un target socioeconómico superior. Se trata de un proyecto de 300 viviendas cuyas obras comenzaron en 2012. Como rasgos distintivos, se apela a las características del diseño a partir de una "arquitectura vanguardista" para crear "un entorno proyectualmente cuidado (...) único en Quilmes, características constructivas exclusivas y terminaciones de calidad lo destacan" (Sitio web SENSUM). Un aspecto interesante a destacar en la promoción de este emprendimiento es que, a diferencia de los barrios cerrados tradicionales destinados a un público que huía de las áreas centrales y peri-centrales, aquí se apunta a los habitantes del suburbio, probablemente de otros barrios de Quilmes: "unidades de amplias dimensiones que *repiten la experiencia de la vivienda suburbana* con la particularidad de la cercanía a la urbe y todos los servicios comunes imaginables" (el destacado es nuestro). Se va configurando de este modo un mercado inmobiliario cada vez más heterogéneo, que, además de cierta diversidad de consumidores, combina distintas carac-

terísticas constructivas, servicios e imaginarios sociales: "la comodidad de una casa junto a la practicidad de un departamento, sumado a todos los servicios, seguridad y amenidades de un barrio privado" (ibid.). En definitiva, persisten en los *countries* verticales las ventajas comparativas de la accesibilidad a partir de la autopista, sin embargo, a diferencia de las urbanizaciones cerradas, la relación con la centralidad tradicional (el centro de Quilmes) también se mantiene.

Un caso especial lo constituye Dorrego Reserva Urbana. Se trata de un emprendimiento novedoso, ya que de alguna forma intenta replicar el concepto de barrio cerrado de baja escala, pero dentro del tejido urbano consolidado. Ubicado en un predio de 6 hectáreas, se construyó entre 2008 y 2012 y cuenta con 80 lotes amplios (entre 500 y 800 m^2 aproximadamente). Más allá de las amenidades que remiten a la exclusividad, el fuerte de este complejo es la posibilidad de contacto con la naturaleza dentro de la ciudad: "cuando concebimos Dorrego | Reserva Urbana, intentamos integrar un majestuoso predio de añosa arboleda, la proximidad de la urbe y la estrecha cercanía a la imponente ribera sureña. Dorrego R|U, un emplazamiento único con la naturaleza como principal aliado: la exuberante vegetación crea un paisaje incomparable, confiriéndoles inconmensurable valor a su vivienda y entorno" (Sitio web Dorrego Reserva Urbana).

Otra de las transformaciones socio-territoriales recientes de la RMBA tiene que ver con la estructura de centralidades. Históricamente, Buenos Aires se conformó a partir de un sistema de diferentes jerarquías, con un centro principal y subcentros coincidentes con las principales estaciones del ferrocarril en el conurbano bonaerense. Este es el caso del centro de Quilmes, cuya área de influencia se extiende prácticamente hacia la totalidad del partido. Se sitúan aquí las principales cadenas comerciales y sedes de las empresas de servicios, así como los equipamientos públicos más importantes. Es, también, el área más densamente servida por transporte público así como históricamente ha sido el sector más densamente poblado del municipio.

En relación a esta estructura, la mayor transformación apareció con el surgimiento de nuevas centralidades en la segunda y tercera coronas, asociadas al proceso de suburbanización de las élites. Estas nuevas centralidades emergieron de manera análoga a las nuevas urbanizaciones,

como enclaves comerciales, en grandes predios: *shopping centers*, hipermercados, multicines, son los equipamientos más usuales. Por otro lado, se vislumbran como centralidades sin espacio público, como diferencia importante con las tradicionales. Los espacios de gestión privada acaban siendo espacios meramente de consumo, en este caso, dirigidos específicamente a las élites, tanto a partir de su oferta comercial y de servicios –incorporan actividades exclusivas como hotelería internacional o universidades privadas– como por las características de su accesibilidad -muchas veces, restringida al transporte privado automotor.

Por las propias características del partido de Quilmes –su ubicación relativa dentro de la región así como lo novedoso de la aparición de barrios cerrados en su territorio–, no se conformó una nueva centralidad asociada a las urbanizaciones cerradas tal como kilómetro 50 en Pilar o Canning en la zona sur. Sin embargo, resulta interesante destacar que la construcción del primer *country* quilmeño (Nuevo Quilmes) efectivamente trajo consigo el proyecto de una nueva centralidad asociada directamente a él: Nuevo Quilmes Plaza. Si bien ni en 2015 ni aún en la actualidad se ha materializado, la idea de crear este espacio estuvo presente en los desarrolladores del barrio cerrado desde el inicio. De hecho, el nuevo centro comercial -que albergará oficinas, locales y un centro médico, entre otros-, aunque será de acceso público, se proyecta en un vértice del predio de Nuevo Quilmes aún vacante, ocupando 2,5 hectáreas. Podríamos afirmar que el escenario que comenzó a delinearse recientemente propone, de esta manera, una diferenciación de centros a lo largo de la región. No se trata tanto de una diferenciación *jerárquica* de funciones y áreas de influencia, sino de una diferenciación por estratos sociales: los centros no funcionan ya como espacios de integración y cohesión social sino que segmentan su oferta y se adaptan a distintos estratos. Este último es precisamente el caso del centro de Quilmes. Específicamente, un sector del área central es el que ha atravesado las mayores transformaciones.

El entorno de la plaza Conesa experimentó un proceso de renovación urbana hacia fines de la década del 2000, caracterizado por el reemplazo del tradicional uso del suelo residencial en viviendas unifamiliares (en buena parte, viejas casonas de valor patrimonial asentadas sobre lotes amplios). Aparecieron edificios en torre de gran altura (más de 10 pisos, lo cual no era habitual en Quilmes) y, especialmente frente a la plaza, usos

comerciales. Las inmobiliarias y los medios especializados han tomado nota de este fenómeno y destacan la creación de un polo gastronómico único en Quilmes y los municipios vecinos, que cuenta con las principales cadenas internacionales (resulta paradigmática la llegada de la cadena internacional de cafetería Starbucks en 2011). Hacia el 2015, el polo continuaba ampliándose y sofisticando su oferta. El fenómeno de Plaza Conesa se ajusta, de este modo, a la estratificación social de las centralidades que mencionábamos: tanto por la clase de comercios y servicios que se han instalado como por el nivel –y la suba– de los precios de los inmuebles de la zona, el área se perfila como un sector crecientemente selecto y accesible solo a estratos medio-altos y altos. Lejos de constituirse como un caso aislado, trabajos como el de Romano y Iulita (2014) analizan fenómenos similares en municipios vecinos, como el caso de Las Lomitas en Lomas de Zamora.

Por último, cabe señalar las transformaciones en las tendencias de movilidad por su rol estructurante en los sistemas urbanos. Particularmente, la RMBA experimentó un cambio notable en la movilidad a partir del crecimiento exponencial del parque automotor: la cantidad de vehículos patentados en la CABA aumentó más del 65% en el período de análisis, mientras que en la provincia de Buenos Aires la cifra se duplicó (Observatorio Nacional de Datos del Transporte, UTN). Semejante crecimiento provocó que la cantidad de viajes realizados en automóvil particular se incrementara notoriamente, mientras que los desplazamientos por medios públicos disminuyeron su participación relativa -especialmente la red de colectivos-. Si aceptamos como válida la premisa de que la adquisición de un vehículo nuevo comporta cierta capacidad de ahorro, además de los elevados gastos de mantenimiento, podemos concluir que los "nuevos propietarios" que se desplazan a través del modo privado son en su gran mayoría sectores medios y acomodados. Si a ello le sumamos el reemplazo del transporte público por el automóvil, inferimos que la utilización del transporte público se *popularizó,* es decir, se volvió crecientemente un medio utilizado por los sectores populares, que no tienen acceso económico a un modo más confortable y en ocasiones más rápido. El efecto que ello produce sobre las ciudades, además de elevar los niveles de congestión, contaminación y restarle eficiencia y competitividad al sistema urbano, se traduce en el espacio social de manera análoga a la diferenciación de las

centralidades: se suma un elemento más a la segmentación de los espacios de cohesión y encuentro entre diversas clases sociales.

Al mismo tiempo, es preciso relacionar el desarrollo de la movilidad privada con los procesos de expansión urbana difusa de urbanizaciones cerradas y nuevas centralidades. En ambos casos, resulta forzoso el acceso a ellas a través de las autopistas, cuyo tránsito se incrementó en niveles muy similares al aumento del parque automotor (en el orden del 60% en el período de estudio) (Dirección General de Estadística y Censos, Gobierno de la Ciudad). En el caso de Quilmes, las transformaciones urbanísticas a partir de la construcción de la Autopista Buenos Aires - La Plata en 1995 son insoslayables: se trata, sin dudas, de uno de los pilares que posibilitaron el desarrollo urbano de una extensa franja del sector ribereño. Tal como se afirma en la prensa, "si bien Quilmes es una ciudad con una rica historia, no fue hasta la apertura de la Autopista Buenos Aires - La Plata que el mercado inmobiliario de la zona tomó una fuerza y relevancia a la altura de los mayores polos de interés nacionales. El cómodo y rápido acceso a la Capital y La Plata así como a muchos puntos turísticos posicionaron a Quilmes, Bernal y Berazategui como lugares de interés" (Diario La Nación, 28-02-15). A su vez y como señalamos en Fernández (2017), la accesibilidad es probablemente la ventaja comparativa más fuerte que posee el área para los desarrollos inmobiliarios, según los promotores. La autopista contribuyó así decididamente tanto al establecimiento de las urbanizaciones cerradas como al intenso boom de la construcción que vivió Quilmes durante la última década. A ello han contribuido también las distintas mejoras sobre la misma por parte del Estado, principalmente la apertura de una bajada en el kilómetro 17, a la altura de Bernal, en 2005.

Esta serie de transformaciones socio-territoriales (desarrollo de urbanizaciones cerradas, nuevas centralidades excluyentes y auge de la movilidad privada), tomadas en conjunto, delinean un escenario muy dinámico asociado a un sector social específico –estratos medio-altos y altos– que, de este modo, incidieron fuertemente sobre el conjunto de la metrópolis, adaptándola a sus propias necesidades, intereses y estilos de vida. El caso de Quilmes no es ajeno a esta tendencia sino que, por el contrario, la afirma a partir de sus características particulares.

El mercado inmobiliario durante el neodesarrollismo: entre la rentabilidad extraordinaria y los obstáculos en el acceso al suelo

Si pretendemos analizar las transformaciones socio-territoriales resulta fundamental observar el comportamiento del mercado inmobiliario, en tanto mecanismo estructurante de la ciudad capitalista.Dos características podrían resumir la dinámica inmobiliaria en la Región Metropolitana durante la última década: por un lado, se vivió un extraordinario *boom* de la construcción, es decir, un importante aumento en la *oferta* de inmuebles; por otro, un continuo proceso de valorización del suelo o, en otras palabras, un acelerado crecimiento de sus *precios*. En relación a lo primero, el *boom* de la construcción comenzó a manifestarse poco después de la recuperación post crisis del 2001, atravesando una etapa de expansión constante hasta el 2008[2], cuando comenzó a estancarse producto de la crisis internacional. Los precios se recuperaron entre 2009 y 2012 y a partir de allí nuevamente se amesetaron. Este *boom* se vio reflejado en un proceso de verticalización o densificación en altura, que llegó a transformar el paisaje de barrios enteros: si bien se reflejó con claridad en zonas de sectores medios y altos de la CABA, también impactó en algunas centralidades del conurbano y sus barrios contiguos.Este es precisamente el caso del centro de Quilmes y sus adyacencias.

El *boom* inmobiliario quilmeño comenzó hacia mediados de la década del 2000. Distintos relevamientos efectuados por la prensa local y organizaciones vecinales dan cuenta de que la evolución de la construcción fue constante en esta porción del territorio y no se detuvo ni aún con el estancamiento generalizado del sector. En 2007, un primer relevamiento efectuado por la organización vecinal Quilmes Unido detectó más de 70 edificios en un sector comprendido por algo más de 100 manzanas. En 2011, es decir, aproximadamente cinco años después de que comenzara a desarrollarse el *boom* y según datos que se desprenden de un relevamiento realizado por el periódico Cinco Días, existían 84 proyectos en obra en un sector comprendido por unas 125 hectáreas. El promedio arroja la cifra

[2] El crecimiento anual promedio del sector de la construcción duplicó el crecimiento del conjunto de la economía argentina (Del Río *et al.*, 2014)

de tres obras en construcción cada dos manzanas: un nivel alto, similar al obtenido en 2007, teniendo en cuenta que el mercado inmobiliario llevaba varios años de constante actividad en el área. Al mismo tiempo, dicho periódico destaca que para todas las obras relevadas, no hay más que media docena de empresas constructoras y promotores inmobiliarios, por lo que la concentración del mercado es alta.

Varios de estos emprendimientos buscaron atender la demanda de sectores medio-altos a partir de la sofisticación de los servicios que ofrecen las viviendas. Distintos relevamientos realizados *in situ* así como a través de publicaciones del sector inmobiliario, dan cuenta de que la mayor parte de los edificios construidos ampliaron la oferta de espacios comunes y servicios y que los tradicionales edificios entre medianeras sin *amenities* abarcaron una menor proporción de los emprendimientos. Por otra parte, durante los últimos años del período de análisis, el mercado se volcó hacia la construcción de unidades más pequeñas: es cada vez más usual encontrarse con edificios enteros compuestos por departamentos de 1 y 2 ambientes. La expansión de inmuebles cada vez más pequeños está en estrecha relación con los recientes procesos de financierización de la vivienda -que operan a nivel global-, es decir, con la utilización de la vivienda como inversión, sea para asegurar una renta a través del mercado de alquileres, sea para obtener un resguardo de valor (*ahorrar en ladrillos*). Cabe destacar que durante esta etapa, el *real estate* se convirtió en una garantía de extraordinaria rentabilidad para los inversores, tanto para desarrolladores como para propietarios. Párrafo aparte merece el mega-emprendimiento inmobiliario llamado Nueva Costa del Plata. El proyecto se presentó en 2008 y abarca 230 hectáreas. Se trató de una iniciativa polémica desde el inicio por tratarse de la urbanización de un área de valor natural y paisajístico. El gobierno municipal se mostró a favor desde el comienzo del proyecto bajo la promesa de que los fondos se destinarían a obras de infraestructura tales como la construcción de los accesos desde la Autopista Buenos Aires -La Plata, de los caminos internos del complejo y del tendido de la red de servicios básicos. Lo paradójico es que los tres aspectos benefician de manera directa solamente al nuevo barrio. Para poder desarrollarlo, de hecho, el proyecto preveía la rezonificación de los terrenos.

La segunda característica general del mercado inmobiliario durante esta etapa se refiere al proceso de valorización del suelo. Sostenida por las expectativas de alcanzar los elevados niveles de rentabilidad que mencionábamos, la demanda de suelo fue alta durante todo el período, lo que motivó que los precios crecieran o, al menos, se mantuvieran en los momentos de estancamiento. A su vez, cerrando el círculo de valorización, el mantenimiento de los precios en dólares continuó traccionando la demanda. Por todo ello, entre 2003 y 2015 el alza de dichos precios resultó muy por encima de las tasas de inflación del resto de la economía argentina. No obstante, dicha alza fue superior durante el período inicial del *boom* inmobiliario –entre 2002 y 2008, aproximadamente– y luego tendieron a amesetarse. En la desaceleración influyó la caída de la demanda de consumidores finales de vivienda, que, aunque pronunciada, no logró un efecto en la baja de los precios por las propias características del mercado inmobiliario (imperfecto y desregulado).

En cuanto a la dimensión territorial de los precios del suelo en la Región Metropolitana, la tendencia general continúa siendo que los precios disminuyen de manera gradual del centro a los bordes metropolitanos a través de los corredores, con la excepción de enclaves específicos tales como las centralidades tradicionales y las nuevas centralidades. Sin embargo, en las coronas de la RMBA los precios aumentaron en mayor proporción que en el propio distrito central. Se ha achicado, por tanto, la brecha de precios entre la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense. Por otra parte, con respecto a la comparación entre los corredores norte, sur y oeste, el corredor sur fue el soportó las mayores tasas de valorización anual (un promedio de 17.7%, frente al 8.9% del corredor norte y el 10.4% del corredor oeste) (Baer y Kauw, 2016). La valorización diferencial del sector sur está dada mayormente por los enormes incrementos de precios de los enclaves más privilegiados en términos urbanísticos que experimentaron procesos de renovación urbana, coincidentes con algunas estaciones ferroviarias (Lomas de Zamora, Adrogué y nuestro caso: Quilmes).

El caso de Quilmes Este es elocuente y permite ilustrar el análisis sobre el proceso de valorización del suelo. En 2004, las inmobiliarias quilmeñas resaltaban la falta de propiedades en alquiler. Según ellos, esto se debía al limitado número de propiedades ofertadas –lo que revela que

aún no había comenzado en la zona el *boom* de la construcción– y a su vez, que parte de los inmuebles que podrían haber salido al mercado no lo habían hecho por el escaso margen de rentabilidad (menos de la mitad de la rentabilidad histórica de los alquileres, cercana al 1% mensual del valor del inmueble) (Diario La Nación, 24/05/2004). Apenas tres años después, con el boom de la construcción en pleno auge, con la oferta ya ampliada y con decenas de emprendimientos por estrenarse, el panorama era otro (ver cuadro 1). Quilmes lideraba el *ranking* de aumento de precios en propiedades a estrenar en las principales zonas o localidades demandadas por el mercado inmobiliario, tomando el promedio entre 2007 y 2011[3]. La localidad se sitúa así 5 puntos porcentuales por encima de la media del conjunto de la Región. También es remarcable el hecho de que el aumento de los precios estuvo en Quilmes todos los años por encima del promedio del conjunto para cada año, destacándose la *performance* de 2008 donde con un 32%, lideró la suba de precios de la RMBA. Asimismo, no menos importante es resaltar que, mientras que otras zonas experimentaron vaivenes pronunciados en cuanto al desempeño de sus precios (por ejemplo, pasando de subas de más del 20% a caídas en el precio al año siguiente), Quilmes se mantuvo siempre en valores de incremento altos y constantes. Esta situación demuestra, por un lado, el mantenimiento y dinamismo del *boom* inmobiliario quilmeño, aún en momentos de crisis como 2008-2009 y, por otro, las altas expectativas de valorización de los inversores en nuestra área de análisis.

Un analista inmobiliario señalaba que “la gente del Conurbano pretende siempre alquilar en las zonas más céntricas, a 5 o 6 cuadras de la estación de tren, por ejemplo, porque son las zonas con mejores transportes y servicios, y sobre todo por la seguridad. Esto hace que los alquileres de los departamentos en esas zonas se encarezcan” (Diario Clarín, 10/05/2011). Como la oferta de alquileres, aún con el descomunal crecimiento del stock de viviendas, aún era bajo en relación a la mayoría de los barrios de la CABA, el aumento de precios resultó mayor que en esas áreas. Además, varios agentes inmobiliarios afirmaron que los incrementos en el valor del suelo fueron especialmente significativos en la zona de Plaza Conesa, que algunos promotores denominan *Quilmes Hollywood*: “para el caso de áreas de exclusividad, como los desarrollos inmobiliarios

[3] La información disponible públicamente en Reporte Inmobiliario solo abarca el período 2007-2011.

Cuadro 1. **Porcentaje de incremento anual de precios de emprendimientos a estrenar según zona (2007-2011).**

Zona \ Año	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio por zona
Quilmes	16%	32%	10%	10%	17%	17%
Villa Urquiza	11%	24%	8%	10%	19%	14.4%
Palermo "Soho"	3%	23%	7%	15%	16%	12.8%
Belgrano R	22%	22%	-1%	8%	s/d	12.8%
Palermo sur	s/d	15%	10%	6%	20%	12.8%
Caballito centro	11%	9%	17%	12%	12%	12.2%
Almagro	16%	24%	-1%	9%	s/d	12%
Belgrano	16%	23%	-1%	10%	s/d	12%
Las Cañitas	18%	18%	7%	7%	9%	11.8%
Belgrano centro	6%	13%	21%	3%	16%	11.8%
Parque Las Heras	6%	17%	10%	18%	8%	11.8%
Parque Centenario	s/d	6%	26%	3%	s/d	11.7%
Olivos	s/d	s/d	14%	8%	13%	11.7%
Palermo Nuevo	11%	18%	2%	-2%	29%	11.6%
Puerto Madero	13%	21%	-2%	14%	s/d	11.5%
Flores	3%	10%	15%	8%	19%	11%
Colegiales	8%	17%	6%	13%	s/d	11%
Recoleta	8%	18%	7%	8%	12%	10.6%
Palermo "Freud"	15%	9%	1%	15%	s/d	10%
Abasto	s/d	10%	8%	12%	s/d	10%
Palermo "Hollywood"	10%	17%	9%	6%	7%	9.8%
Promedio por año	11.4%	17.3%	8.2%	9.2%	15.2%	12%

Fuente: elaboración propia en base a Reporte Inmobiliario.

que se dieron en torno a la Plaza Conesa, (...) los referentes consultados admitieron que allí el aumento de precios fue mayor a los parámetros generales del distrito" (Sitio web MEC Propiedades).

Hacia el final del período neodesarrollista, durante los años 2014 y 2015, el caso quilmeño continuó siendo excepcional: la tendencia al sostenimiento de los precios se mantenía a pesar de la situación relativamente

desfavorable del mercado inmobiliario a nivel metropolitano. En 2014 los precios de las propiedades del Conurbano sufrieron caídas interanuales de más del 6% mientras que en Quilmes no presentaron variaciones (Diario La Nación, 15/07/2014). En 2015, mientras los precios se estancaban en el conjunto del Gran Buenos Aires, en Quilmes subían levemente (2,5%) y alcanzaba el valor de m^2 más caro de la zona sur (1630 dólares) (Diario El Cronista, 30/04/2015). Resulta importante señalar que el aumento de los precios no sería en sí un problema demasiado grave si fuera acompañado de iguales o superiores incrementos salariales. Sin embargo, como ya afirmamos, esto no ocurrió ya que el valor del suelo registró alzas muy superiores al resto de los precios, incluyendo salarios. La consecuencia directa es que se amplió paulatinamente la brecha entre unos y otros, dificultando el acceso a la vivienda de sectores medios y populares. Uno de los efectos principales de esta dificultad fue que, sumada a la inaccesibilidad de los créditos hipotecarios debido a las altas cuotas a pagar, ambos sectores sociales dejaron de aspirar a la adquisición de una vivienda propia y resolvieron sus necesidades habitacionales en el submercado de alquileres. La Región experimentó así un proceso de *inquilinización* de los hogares, sobre todo en los barrios donde predominan las viviendas multifamiliares. El desarrollo inmobiliario durante el neodesarrollismo resulta entonces paradójico: mientras que las políticas distributivas contribuyeron a ampliar el poder adquisitivo del salario de sectores medios y populares, la brecha entre salarios y precios del suelo provocó que sus posibilidades de acceso a la vivienda se agravaran notoriamente.

La vida en los márgenes: déficit habitacional, restricciones en el acceso a los servicios públicos y vulnerabilidad socio-ambiental

Según datos extraídos de los Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda, Quilmes es el partido de la primera corona que más creció entre 2001 y 2010, duplicando al partido que le sigue (Ituzaingó, 6.7%). Se sitúa incluso por encima de partidos de la segunda corona (Alte. Brown, 7.9%; San Fernando, 8.7%; San Miguel, 9.8% y Malvinas Argentinas, 11.6%) y presenta valores similares a distritos de aquella (ej. Berazategui,

13.4% o Merlo, 13.2%) (INDEC). Si tenemos en cuenta que una de las principales forma de crecimiento en estos distritos continúa siendo la expansión urbana sobre áreas semi-rurales, podemos inferir parte del aumento poblacional en Quilmes se debió a este tipo de crecimiento en el sector de Quilmes Este, el único espacio vacante para producirlo (ver figura 1).

Ahora bien, ¿Qué tipo de expansión urbana se produce en estos sectores periféricos? El estado del arte coincide en este punto al señalar que básicamente la expansión se da a raíz del efecto conjunto del crecimiento de urbanizaciones cerradas y de villas y asentamientos informales, generando enclaves de riqueza y de pobreza en un escenario de polarización social de las periferias. Estas áreas urbanizadas quedarían conformadas de este modo por una mezcla de enclaves *verdes* -haciendo analogía al paisaje de barrios cerrados y a los buenos estándares de vida-, *rojos* –aludiendo a las villas y asentamientos, donde se conjugan los peores indicadores– y áreas *grises* –la ciudad abierta tradicional– (Vidal-Koppmann, 2007). Su combinación arroja como resultado un territorio fragmentado, donde tiende a desaparecer el sentido de coherencia global o la visión de conjunto del espacio urbano.

En parte, el escenario descripto surge como herencia del período neoliberal de los años 90, donde a la par que crecía la construcción de viviendas de lujo, se reducía el financiamiento estatal a las políticas de vivienda social y aumentaba el déficit habitacional. De este modo, el crecimiento de villas y asentamientos se reveló como la estrategia de los sectores de menores ingresos para acceder al suelo urbano. En el contexto de polarización señalado, en el que las élites inician un proceso de suburbanización acelerado, la *competencia* por el suelo periférico agrava la situación al encarecerse los precios de la tierra. El proceso político iniciado en 2003 con un marcado cariz desarrollista no logró revertir esta situación sino que, al contrario, se multiplicaron las problemáticas de hábitat en la Región. Vale aquí el análisis del mercado inmobiliario señalado antes. El desfase entre salarios y precios de la vivienda se expresó también en términos territoriales a partir de la expansión del hábitat informal: en estos barrios, no solo un amplio sector de la población subsiste a partir de la economía informal sino que, dadas las características persistentes de precarización laboral, incluso numerosos trabajadores mejor insertos en el mercado de trabajo se ven imposibilitados de acceder a soluciones habitacionales

dignas. De hecho, en 2007 la emergencia habitacional metropolitana se estimaba en alrededor de 2 millones de personas y no existe en la región prácticamente ningún municipio que esté libre de villas o asentamientos (Vidal-Koppmann, 2007).

Históricamente, el patrón de localización de villas y asentamientos estuvo relacionado con los márgenes de la urbanización. Este patrón se mantiene, no obstante la competencia por el suelo con las urbanizaciones cerradas también provoca que los márgenes sean a su vez más inaccesibles y estén ubicados en peores condiciones socio-ambientales, como por ejemplo los cauces de ríos y arroyos contaminados, localizaciones no aptas para el hábitat humano. El resultado de estos procesos es la conformación de situaciones socio-urbanas críticas, definidas por la coexistencia de hogares con una precaria situación laboral (desempleo, inestabilidad, trabajo informal), una vivienda inadecuada (por materiales y tamaño), sin dotación de servicios básicos, con una pobre accesibilidad en transporte público (y costosa por la combinación de modos) y una tenencia irregular de la propiedad del suelo. Con todo, un aspecto positivo y característico de estos barrios son los procesos de autogestión del hábitat, a través de la conformación de cooperativas de trabajo en muchos casos, junto al desarrollo comunitario a partir de diversas organizaciones sociales con inserción territorial. Esto tiende a generar lazos de solidaridad entre los habitantes de los asentamientos para afrontar de manera organizada los reclamos por el derecho a un hábitat digno.



Figura 1. **Expansión del asentamiento Villa Luján, Quilmes (enero 2004 / diciembre 2015).**

Fuente: Google Earth.

Una de las consecuencias de la expansión acelerada de villas y asentamientos informales es el desfase entre tal proceso de urbanización y la provisión de servicios públicos, en particular de la red de infraestructuras. El déficit infraestructural se suma, así, al déficit socio-habitacional. Puntualmente, las redes de provisión de agua corriente y saneamiento se han convertido a lo largo de los años en una de las principales debilidades de la RMBA, tanto por el fuerte impacto social negativo ante su ausencia como por su importancia en los procesos de consolidación urbana (Lineamientos Estratégicos para la RMBA, 2006). En este caso, la herencia legada por décadas de neoliberalismo también es elocuente. Según los datos suministrados por el Censo de 2001, solo el 71% de los hogares de la Región Metropolitana poseía servicio de agua corriente, es decir, está lejos de ser un servicio universalizado para todos sus habitantes. En algunos municipios, la misma cifra no llegaba al 10%. Con respecto a los desagües cloacales, solo el 33% del conurbano bonaerense estaba conectado a la red, mientras que en ciertos partidos la cifra caía a tan solo el 5%. Estos datos reflejan con claridad la profunda heterogeneidad en el nivel de cobertura, con valores muy bajos especialmente en los bordes de la periferia. A esto cabe agregar que este servicio público estaba concesionado a empresas privadas, que por su lógica intrínseca dirigían sus inversiones basándose en criterios de rentabilidad empresaria y no en criterios sociales o sanitarios (por ejemplo, dotar a la población de una red de saneamiento es más urgente pero menos rentable que expandir la red de agua). Aún así la expansión de las redes fue muy limitada en los años 90, así como la falta de mantenimiento y de realización de obras importantes resultó moneda corriente (Bereciartua *et al.*, 2018).

Las principales transformaciones en el sistema estuvieron dadas, en años recientes, por la estatización de la principal empresa de agua y saneamiento de la región[4] en el año 2006, a partir de la creación de AySA. Así, en el Censo de 2010 se registraba el incremento de los usuarios conectados, con el 76% de los hogares con agua corriente y el 57% con desagüe cloacal. La expansión de las redes ha sido especialmente significativa en algunos municipios de la segunda corona. Pese a ello, persiste la disparidad en el acceso al servicio: mientras que en la CABA está prácticamente

[4] El área operativa de AySA abarcaba la Ciudad Autónoma y 17 partidos del GBA. En 2016 incorporó bajo su órbita a 8 municipios del tercer cordón.

universalizado, en el GBA el número desciende al 67% en acceso a agua corriente y 41% en acceso a cloacas. La misma heterogeneidad se repite al interior de los municipios: mientras que las áreas centrales suelen disponer de los servicios, en las periferias prima su carencia. En los hechos, la diferenciación es geográfica pero también *socioeconómica*: la falta del servicio se concentra cada vez más en los barrios más precarios. Allí, es usual encontrar redes precarias, financiadas por los propios vecinos. Esto suele acarrear algunos problemas: primero, se trata de redes en general insuficientes, puesto que el incremento poblacional en los asentamientos ha sido notorio y acelerado; segundo, las redes son deficientes en aspectos técnicos. Asimismo, la calidad del agua no es controlada por ningún organismo estatal. Ante este panorama, la empresa prestadora del servicio se encuentra con dos principales dificultades para expandir la red: en primer lugar, la tenencia irregular de la tierra, lo que convalidaría la ocupación ilegal de las mismas. En relación a ello, las calles trazadas por los habitantes no suelen estar reconocidas en los catastros municipales (y por lo tanto, no se reconocen como públicas) y tampoco cuentan con el ancho mínimo suficiente para operar. En segundo lugar, la falta de incentivos económicos para auto-financiar la propia expansión por tratarse de sectores de bajos ingresos, lo que anula la posibilidad de establecer subsidios cruzados con beneficiarios de mayor poder adquisitivo. Como aspecto positivo, es deseable destacar que AySA realizó entre 2013 y 2015 un relevamiento de un conjunto de barrios que categorizó como *urbanizaciones emergentes* (villas y asentamientos informales a los que sumó conjuntos habitacionales de vivienda social con déficit infraestructural), a fin de identificar sus características urbanísticas, sociales y técnicas para ampliar la red de agua y saneamiento.

En la figura 2 puede observarse con claridad la disparidad entre el centro de Quilmes (hacia la izquierda de la imagen), con escasos hogares sin acceso a la red de cloacas, en contraposición a los barrios y asentamientos situados más al este, a pocas cuadras, donde la falta de acceso al servicio se ubicaba en 2010 en más del 80% de los hogares. En una recorrida por el asentamiento denominado Villa Luján en 2013, el intendente de Quilmes afirmaba que “sabemos que falta, los vecinos están ansiosos y es lógico porque las obras que estamos desarrollando son anhelos históricos”, a la vez que anunciaba obras públicas como pavimentación, desagües pluviales, alumbrado y cloacas: “tenemos el proyecto junto a AySA, es



Figura 2. **Porcentaje de hogares sin cobertura de red cloacal por radio censal (2010).**

Fuente: IDE Hab - Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

más complejo porque se necesitan estaciones de bombeo de elevación y demás, pero se va a hacer porque nuestro compromiso es que no quede ningún barrio sin cloaca". Un funcionario municipal destacó también que "(la obra) fue financiada con fondos propios del Municipio dada la importancia que tiene en lo que respecta a la mejora de la calidad de vida de la gente" (Diario El Día, 23/10/2013).

Finalmente, es importante considerar como parte del presente análisis a las problemáticas socio-ambientales que, por otra parte, abundan en el territorio metropolitano. Históricamente, el mismo se ha estructurado (en cuanto a sus formas de crecimiento y usos del suelo) sobre un sistema de cuencas hidrográficas de diverso tamaño que alimentan el río de la Plata. Por las particularidades del medio biofísico bonaerense –sobre todo, las escasas pendientes– las cuencas hídricas (Reconquista, Luján, Matanza-Riachuelo y arroyos emisarios del río de la Plata en zona sur) presentan los problemas socio-ambientales más críticos. La calidad de las aguas se encuentra afectada por diversos tipos de contaminantes (metales pesados, plaguicidas, efluentes cloacales sin tratar, etc.). Entre los agentes principales figuran las industrias, siendo en este caso la primera corona y la cuenca Matanza-Riachuelo los lugares más comprometidos. Otra fuente

importante de contaminación la constituyen los pozos negros que afectan las aguas subterráneas en zonas sin red cloacal.

Además de la contaminación, sin dudas la otra gran problemática que afecta la región son las inundaciones. Existen factores naturales que explican el alcance y los niveles de estos eventos, como el fenómeno de la sudestada, que *acerca* las aguas del río de la Plata a la costa e inhibe las descargas pluviales en el mismo, provocando anegamientos y desbordes de arroyos. Pero también factores inducidos por el hombre, como la insuficiente red de desagües pluviales y los desechos que los obstruyen, la presencia de rellenos sanitarios que dificultan la escorrentía, la reducción de superficies absorbentes a causa de la urbanización y, sobre todo, la urbanización de lugares inundables, tales como bañados o humedales. Si bien se ha avanzado en planes integrales de cuencas como una unidad de gestión que excede los conflictos interjurisdiccionales por superposición de competencias, tales como los casos de ACUMAR o COMIREC en las cuencas del Matanza-Riachuelo y Reconquista respectivamente, aún resta mucho para alcanzar niveles de gestión más eficientes en generar consensos y políticas integrales para controlar la contaminación, planificar usos del suelo y hacer frente a la vulnerabilidad socio-ambiental de numerosos sectores.

Otra problemática medioambiental central durante este período fue la de los residuos sólidos urbanos. Básicamente, existió un creciente conflicto en torno a la disposición final de los mismos, que atraviesa actualmente una fase crítica por el crecimiento en su generación: a pesar de la actividad de los recicladores urbanos (los *cartoneros*), la disposición final crece a un ritmo vertiginoso del 1% mensual en la RMBA. Por caso, en 2004 se generaba un 50% más de basura que unos diez años antes (Lineamientos Estratégicos para la RMBA), aún atravesando períodos de crisis (y por ende, de menor consumo). Evidentemente, el proceso de recuperación económica iniciado en 2003 aceleró la producción de residuos. En estos años, proliferaron y se consolidaron cientos de basurales clandestinos en la Región Metropolitana, varios de ellos por consecuencia directa de falta de un servicio de recolección adecuado (que está a cargo de cada municipio y no suele ingresar en los barrios precarios). Además, tampoco existen mecanismos de monitoreo sobre la producción de desechos a nivel municipal o provincial. El resultado es la generación de focos de contaminación, tanto en los vertederos a cielo abierto como en ríos y arroyos, en numerosas ocasiones receptores de una gran cantidad de basura.

El caso de Quilmes es paradigmático respecto de la vulnerabilidad socio-ambiental. En primer término, cabe destacar la problemática de los residuos. En 2001 existían cinco basurales a cielo abierto en el área de estudio. En 2010, seguían existiendo exactamente los mismos. Todos ellos estaban ubicados en villas o asentamientos: uno en la villa El Monte/Matadero, dos en el asentamiento La Ribera de Quilmes, otro en La Ribera de Bernal y otro en Villa Luján (Atlas de la Basura, FADU-UBA, 2011). Los basurales a cielo abierto generan, cuando se descompone la basura, alrededor de 190 distintos gases nocivos para la salud, olores nauseabundos, proliferación de roedores, etc. Los líquidos lixiviados, a su vez, escurren por la tierra contaminando las aguas subterráneas. Por otra parte, la ONG Foro en Defensa del Río de la Plata denunció que "centenares de camiones volcadores descargan toneladas de residuos, escombros y ramas, provocando un vertiginoso aumento del nivel de los suelos y la destrucción paulatina del ecosistema natural" en el humedal de Bernal, que fue declarado reserva natural. Al mismo tiempo, vecinos denunciaron que el propio gobierno municipal deposita residuos de manera ilegal, rellenando una cava en Ezpeleta en lugar de llevarlos al CEAMSE, y que previamente los incinera, lo que también está prohibido (Andar Agencia). En segundo lugar, continúan siendo altamente graves los problemas de contaminación en el área, lo que puede apreciarse a partir de dos casos. En 2010 la Autoridad del Agua, dependiente del gobierno provincial, confirmó que la papelera Smurfit Kappa, ubicada en plena localidad de Bernal, vertía líquidos contaminantes a un canal. Un año antes, la empresa había sido condenada a indemnizar a una familia por la contaminación generada por la planta. En 2014, los vecinos seguían denunciando que la firma descargaba residuos sólidos en el canal (Diario Hoy, 14/04/2014). De igual o incluso mayor gravedad por la persistencia del daño ambiental, es el caso de la contaminación de hidrocarburos generada por Repsol-YPF. En 2004, el Concejo Deliberante de Quilmes declaró la emergencia ambiental en el barrio La Ribera, situado a la vera del río de la Plata, como consecuencia de un derrame de combustible de más de 300.000 litros sobre el mismo. Agravaba la situación el hecho de que la toma de agua que abastece a la mitad del GBA se ubicaba a menos de 2 kms. del derrame, que el Concejo atribuyó a Repsol-YPF, sin que la empresa se responsabilizara por el mismo (Diario Clarín, 29/09/2004). La ordenanza declaratoria venció en 2007, sin embargo los daños continuaron: una vecina del barrio aseguraba que sus hijos "son enfermos producto de los gases

contaminantes, de andar por los humedales con hidrocarburos, de respirar este aire (...), a la de 11 años este año se le declaró un tumor en el pulmón que quedó comprobado que es producto de los gases inhalados (...). Tampoco tenemos garantizada el agua y hay muchos con problemas digestivos. Cualquier caño que se pincha entra en contacto con el gasoil y el petróleo. Las napas están todas contaminadas" (Diario El Día, 25/11/2008). A fines de 2008 volvió a presentarse un proyecto de declaración de emergencia, que incluía la realización de un estudio de impacto ambiental, que fue aprobado semanas después. Desde Repsol-YPF afirmaron que la cantidad de hidrocarburo hallado no es peligrosa para la salud de los vecinos y atribuyeron los problemas sanitarios a la precariedad socio-habitacional (Diario Clarín, 27/01/2009). A estos problemas cabe agregar la contaminación de las aguas por vuelcos ilegales de efluentes industriales y cloacales y la contaminación electromagnética provocada por las líneas de media y alta tensión que atraviesan el área (Foro en Defensa del Río de la Plata).

Finalmente, nuestra área de estudio es especialmente vulnerable en términos ambientales al fenómeno de las inundaciones. Esto es así porque la cuenca de Quilmes, situada entre los arroyos Santo Domingo y Jiménez y con un área de unos 35 km^2, está conformada por bañados y humedales; no presenta un drenaje bien definido a pesar de contar con algunos canales artificiales. Además, los rellenos del CEAMSE también afectan la capacidad de drenaje hacia el río de la Plata. Como es sabido, el *problema* de las inundaciones existe sólo en tanto haya cierta población habitando esas áreas. Precisamente, la ocupación de estas localizaciones no aptas para el asentamiento humano, provoca que su población –como mencionamos, de bajos recursos– esté expuesta al riesgo permanente, agravando notablemente su situación habitacional y su calidad de vida en general. Varios estudios realizados en la zona dan cuenta de ello. El barrio La Ribera posee 12.000 habitantes y se caracteriza por su alta vulnerabilidad: son recurrentes los casos de inundación ante cada evento de sudestada (Fundación Ciudad). Por otro lado, según un informe producido por IDEAL en 2015 para el caso del asentamiento La Ribera de Bernal, el 80% de la población había sido afectada alguna vez por inundaciones, y más de la mitad de ellos apenas el año anterior, lo que da cuenta de la persistencia del problema. En relación a ello, los vecinos contaron que son escasos los organismos e instituciones oficiales que se acercan a asistirlos, por el contrario son las organizaciones políticas y sociales las que suelen

contener las situaciones de emergencia. Más allá de estos casos, situados a la vera del río en llanuras de inundación y por ende de por sí vulnerables a partir de factores naturales, cabe remarcar el caso del barrio Villa Alcira, en Don Bosco. Aquí, el peso de los factores inducidos es mayor: "Villa Alcira siempre tuvo altas probabilidades de inundación por las características de la zona, pero los campos donde se construyó Nuevo Quilmes funcionaban como zona de amortiguación de agua. Con el barrio privado ya urbanizado, el riesgo histórico de inundación se calcula que aumentó un 33%", señala un geólogo vecino de la zona. Denuncian también que no se realizaron estudios hidráulicos para evaluar el riesgo de la construcción de la urbanización cerrada, lindera al barrio, y el incumplimiento de la Ley de Suelos[5] que estipula que no se pueden urbanizar tierras situadas por debajo de la cota mínima de 3.75m, como Nuevo Quilmes: "fue autorizado por el municipio a condición de que se elevara el nivel de los terrenos" pero al hacerlo, "quedó un terraplén abrupto con casi 2 mts de diferencia entre una y otra urbanización", lo que *encerró* a Villa Alcira entre el barrio privado, la Autopista y las barrancas, obstaculizando el escurrimiento hídrico natural (Andar Agencia).

En resumen, el panorama señalado nos advierte que las de por sí difíciles condiciones de vida para los sectores postergados, se han agravado. La expulsión de un amplio sector social del mercado inmobiliario formal es especialmente cruel con los estratos de menores ingresos, que no tienen otra alternativa que acceder al suelo a través de ocupaciones ilegales en villas o asentamientos, y que a la inestabilidad de su tenencia irregular deben sumar problemas de ello derivados como la dificultad de expansión de los servicios básicos así como la exposición constante a procesos de degradación ambiental, con serios efectos sobre la salud de la población.

Las políticas urbanas locales ante un escenario dinámico y complejo

Un aspecto fundamental para comprender la dinámica de las transformaciones socioterritoriales es analizar la dimensión de las políticas

[5] Ley n°6254 de la Prov. de Buenos Aires

urbanas. Si bien coexisten en este nivel un conjunto de actores gubernamentales de diversos niveles, jerarquías e intereses y no es la pretensión de este trabajo analizarlo en profundidad, consideramos necesario hacer referencia a algunos aspectos generales en torno a dos cuestiones básicas: la política de vivienda y la planificación territorial llevadas a cabo por el municipio de Quilmes.

Siguiendo a Del Río (2014), podemos identificar en la política de vivienda del Estado nacional tanto rupturas como continuidades con el período anterior. Entre las primeras, debemos señalar la reaparición de la problemática del acceso a la vivienda en la agenda pública como derecho social, en contraposición al ideario neoliberal que la considera, sobre todo, una responsabilidad individual. Además, la construcción de vivienda poseyó durante esta etapa el doble objetivo de garantizar el acceso a derechos y, no con menor peso, contribuir a la reactivación económica y el empleo a partir de la dinamización de la industria de la construcción. Es por esta razón, además de por la mayor dotación de recursos económicos en relación al período precedente, que el énfasis estuvo puesto en la construcción de vivienda nueva y no tanto en los programas de mejoramiento de viviendas precarias. Se buscó paliar, así, más el déficit *cuantitativo* que el déficit cualitativo del parque habitacional.

El modelo de gestión resultó de la firma de convenios específicos entre el Estado nacional con las provincias, los municipios y las organizaciones sociales. En varios de ellos, primó la construcción a partir de cooperativas de trabajo, muchas veces con los futuros habitantes del barrio a construir. El plan insignia del período fue el Plan Federal de Viviendas, del año 2004, que contó con una diversidad de programas (Programa Federal de Emergencia Habitacional, Programa Federal de Construcción de Viviendas, Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos, entre otros). No obstante, persistieron ciertas continuidades con el modelo anterior, como la preponderancia de la modalidad *llave en mano* y el sostenimiento del paradigma de radicación de villas y asentamientos informales, que se tradujo en políticas de regularización dominial. Sin embargo, como destaca Del Río, estas políticas se focalizaron en la titulación de los inmuebles, disociándola de otros aspectos que hacen a la calidad de vida de la población, como por ejemplo la provisión de servicios urbanos.

Al mismo tiempo, la reducción del déficit habitacional a través de la construcción de vivienda social contó con otros limitantes. En primer lu-

gar, no se desarrolló acorde al crecimiento demográfico ni tuvo en cuenta los cambios en la composición de los hogares -principalmente, la tendencia a reducir su tamaño-. Así, la cantidad de viviendas construidas se situó por debajo de la cantidad necesaria[6]; al mismo tiempo, la preferencia por viviendas unifamiliares en lote individual y con un tamaño estándar para una familia tipo homogeneizó a los beneficiarios, uniformó el paisaje de los nuevos barrios y, muchas veces, dejó afuera de los mismos a hogares no compuestos por una familia tipo. Tal es así que una vez adjudicadas, se produjeron fenómenos de hacinamiento al incorporar a la vivienda otros hogares más allá del original. En segundo lugar y como ya señalamos, la política habitacional chocó en la región con la falta generalizada de políticas de suelo. En este caso, resultó crecientemente dificultoso para los gobiernos municipales disponer de suelo urbano para formalizar políticas de vivienda social. Uno de los ejemplos más paradigmáticos es el caso del programa PRO.CRE.AR, destinado a sectores medio-bajos y medios y con distintas líneas de créditos para construcción de viviendas: mientras que la línea destinada a aquellos interesados que ya poseyeran un terreno resultó exitosa, la línea para quienes debían adquirir un terreno y construir experimentó serias dificultades de implementación por los elevados precios del suelo. En este sentido, podemos concluir que si bien existió la intención de cambiar radicalmente el paradigma vigente, el desarrollo de la vivienda social fue limitado: al no regular el mercado de suelo y sus precios, ni los sectores populares ni los gobiernos locales pudieron acceder a la cantidad de suelo necesaria. Ante el crecimiento de villas y asentamientos y si la respuesta solamente es construir vivienda social, el Estado siempre *llegará tarde*.

El área de Desarrollo Social del municipio de Quilmes se mostró muy activa durante el período analizado. Probablemente, una de sus iniciativas más avanzadas haya sido la implementación, entre 2009 y 2010, del Censo Social: un censo realizado en todos los barrios vulnerables del distrito que incluyó un interesante trabajo participativo con los vecinos y organizaciones sociales. La finalidad del mismo consistía en la realización de un diagnóstico que permitiese la elaboración de un Plan de Inversión Plurianual

[6] Por ejemplo, pese a la orientación general de las políticas de inclusión en términos relativos, en términos absolutos la informalidad urbana continuó creciendo: en los 24 partidos del AMBA hubo un aumento de 100 mil hogares en situación de tenencia irregular (Del Río, 2014).

para "aumentar la eficiencia y mejorar las políticas públicas" (Secretaría de Desarrollo Social, Municipalidad de Quilmes). El Censo arrojó la cifra de alrededor de 100.000 personas en situación de vulnerabilidad social que habitan en villas o asentamientos del partido (lo que representa el 18% de la población total). Pese a ello, el Censo Social no se tradujo en el impulso real a obras de urbanización o mejoramiento habitacional. A esto contribuyó tanto la escasa construcción de viviendas sociales en el sector, como el *modus operandi* elegido para hacerlo. Cabe señalar que los objetivos en materia habitacional fueron desde el inicio ambiciosos por parte del gobierno municipal:

> nosotros tomamos como referencia lo que ocurrió durante la gestión anterior, donde se hicieron 1500 viviendas en un período de gobierno de cuatro años (...). El intendente tiene la voluntad de solucionar gran parte del déficit habitacional que hay en Quilmes, y que es de 25 mil viviendas (...). Tenemos un proyecto de 6400 viviendas (...) para los primeros dos años de gestión, (aunque) si hacemos las 6 mil en cuatro años, yo me siento realizado igual. (Entrevista al Subsecretario de Tierras y Viviendas, Diario Perspectiva Sur, 28 de abril de 2008).

Poseían además de los proyectos en convenio, de un "proyecto estrictamente nuestro" para generar cooperativas de viviendas y construir viviendas para sectores medios. Las intenciones son remarcables aunque estuvieron lejos de cumplirse.

Durante el período de análisis, las obras más significativas en el área fueron dos. Por un lado, la urbanización de una porción de la villa El Monte; en 2009 y luego de los reclamos de la Federación de Asentamientos-Villa y Barrios Unidos por las viviendas de Quilmes (conformada por vecinos e instituciones de doce barrios que estimaban un déficit habitacional de 30.000 viviendas), el municipio construyó 300 unidades. Por otro lado, en 2014 el intendente quilmeño afirmó que, al cabo de unos meses, se entregarían las primeras unidades del nuevo *Barrio Memoria, Verdad y Justicia* de Ezpeleta, sobre un total de 192 viviendas (Diario El Día, 20/01/2014). Los plazos se postergaron y recién un año más tarde se entregaron apenas 48. Asimismo, en 2014 se llamó a licitación para la construcción de 240 viviendas en el nuevo *Barrio Dorrego* como parte del Programa Federal Techo Digno. El terreno había sido comprado una

cooperativa. Sin embargo, la obra no finalizó en los plazos esperados y al día de hoy se encuentra paralizada.

En cuanto a la forma a través de la cual se prefirió encarar las urbanizaciones, debemos consignar que existen denuncias de organizaciones sociales e incluso de sectores del mismo partido de gobierno, que pidieron explicaciones por el manejo poco transparente de las licitaciones. Varias de ellas apuntan a que la gran mayoría de las obras de vivienda nueva fueron adjudicadas a una sola cooperativa, vinculada a funcionarios municipales con responsabilidad en el tema (Diario La Voz, 05/11/2014). Esta situación contrasta abrumadoramente con la experiencia autogestiva de la Cooperativa de Consumo y Vivienda Quilmes Ltda, de referencia en el ámbito metropolitano. Esta cooperativa comenzó su labor en la década de los 80 a partir de la acción de un grupo de 80 familias organizadas ante la falta de soluciones habitacionales. Convinieron la adquisición del terreno con los propietarios de la tierra sin intermediarios ni aportes de organismos estatales o privados. Construyeron 250 viviendas y siguen proyectando nuevas. Gestionaron directamente con las empresas prestadoras la expansión de los servicios de agua, cloacas, luz y gas, e incluso desarrollaron equipamientos comunitarios como huertas o escuelas de oficios. Resulta también valioso el aporte que esta comunidad generó con los barrios vecinos ya que posibilitó, por ejemplo, que algunos de los servicios públicos también se extendieran a los mismos. Por otra parte, la cooperativa cuenta con un sistema de acceso a la vivienda por puntaje, donde se considera sobre todo la cantidad de trabajo en común de cada hogar puesta a disposición de aquella. Desde la perspectiva de los socios, este sistema es el más equitativo y transparente porque no depende ni de la posibilidad de pago en término ni del azar. De este modo, podemos vislumbrar una experiencia de autogestión muy exitosa, tanto porque promueve constantemente nuevos desafíos sosteniendo una labor continuada de mediano plazo, como por su búsqueda consciente de generar lazos comunitarios (Asociación Civil El Coihue).

Todos estos ejemplos dan cuenta de las *sombras* en la política de vivienda municipal: si bien en algunos partidos del conurbano bonaerense los Planes Federales de Vivienda resolvieron una parte importante del déficit cuantitativo, en Quilmes sobresalió la diferencia entre los –ambiciosos– objetivos del gobierno local y lo efectivamente construido; la

cantidad de unidades estrenadas en el área (algunos cientos) resultaron escasas en relación a la magnitud de la expansión del hábitat informal y, con todo, en donde sí se construyó, existieron retrasos en las obras y extensión incierta de los plazos. Este panorama contrasta enormemente con la experiencia autogestiva destacada como ejemplo y plantea interrogantes sobre la efectividad de los modos oficiales de gestionar la problemática habitacional.

Finalmente, nos interesa poner de relieve algunos aspectos en relación a la planificación territorial para terminar de comprender las transformaciones y las continuidades que venimos analizando. Las décadas pasadas dejaron como legado dos cuestiones importantes para la gestión territorial: la retirada del Estado de sus funciones de planificación y el descrédito de la herramienta del plan como dispositivo técnico-político apropiado para alcanzar modelos territoriales *deseados*. La principal transformación en este sentido tiene que ver, entonces, con el sesgo **intervencionista** que supone el nuevo modelo: el Estado retoma un rol más activo y comienza a aparecer, tímidamente, el papel de lo público como mediador de intereses (particularmente, entre el mercado y la sociedad civil) para garantizar cierto *equilibrio* social y ambiental. Reaparecen, por tanto, las nociones de planificación y de plan[7], pero no a la vieja usanza de la planificación tradicional sino a partir de un *eclecticismo* teórico y metodológico (Reese, 2006). Es decir: pareciera haberse alcanzado un nuevo consenso acerca de la necesidad de planificar, pero no tanto sobre de qué manera debe hacerse ni qué se espera alcanzar con la puesta en marcha de los planes.

Como muestra de ello, existieron valiosos aportes desde los organismos de alcance nacional a fin de llevar a cabo una política territorial para todo el país: probablemente, el mayor de los cuales haya sido la publicación del Plan Estratégico Territorial por parte de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Nación, la que, además, brindó apoyo técnico y metodológico a municipios para desarrollar sus capacidades de planificación. Sin embargo, el Estado nacional no llegó a articular de manera sistemática una política urbana de nivel nacional a través de una ley de ordenamiento territorial, lo que contribuyó a acentuar la dispersión y disparidad de regulación normativa a lo largo de las provincias y sus

[7] Una de las denominaciones más habituales fue la de Plan Urbano Ambiental (Catenazzi, A. y E. Reese, 2011).

municipios, que en numerosas ocasiones continúan aplicando los principios de la planificación tradicional. Pese a esto último, podríamos esbozar algunas características comunes de los planes realizados, al menos en la Región Metropolitana. Como aspectos positivos, podemos mencionar la idea de *integralidad* -que permite delinear nuevas definiciones de los problemas urbanos-, la idea de planificación en tanto *plataforma* para desplegar estrategias de desarrollo urbano y la idea de *plan-proceso* –es decir, retroalimentado por la gestión– por sobre la idea de plan-libro, rígida y definitiva. Como aspectos negativos, que revelan la existencia tanto de paradigmas aún no del todo superados como de falencias históricas de la administración pública, podemos nombrar: la falta de experiencias que excedan el ámbito local y actúen a nivel metropolitano o, al menos, coordinen su política territorial con municipios vecinos[8]; descoordinación asimismo entre las políticas de los distintos niveles de gobierno; desarticulación de la política urbanística municipal con otros tipos de herramientas (tributarias, incentivos económicos, obras públicas, etc.) y, en relación a ello, falta de una gestión más activa del territorio. Esto último redunda en que, habitualmente, la planificación y gestión urbanística local no impone su propia lógica sino que se *adecúa* o *regula* los procesos territoriales que responden a lógicas más generales -a la lógica del mercado[9]-, lo cual es sostenido por una orientación tecnocrática que raramente incorpora con decisión la participación ciudadana.

¿Cómo incidieron, entonces, las transformaciones en el campo de la planificación territorial para el caso de Quilmes? En primer lugar, podemos constatar que el gobierno local puso de relieve, efectivamente, la necesidad de contar con planes de ordenamiento territorial, sobre todo durante la gestión de Francisco Gutiérrez (2007-2015). A poco de asumir, su gestión comenzó a discutir un Plan Urbano Ambiental para el municipio de Quilmes, que finalmente derivó en un Plan de Ordenamiento Urbano. En 2009, se puso en marcha el Plan Maestro para el área

---

[8] Lo cual resultó, evidentemente, alimentado por el auge de los planes estratégicos de la década anterior, que recurrían a elementos del marketing territorial. De esta forma, se favorecieron lazos de competencia entre los municipios –para atraer inversiones y sectores de altos ingresos con el fin de aumentar las arcas locales– por sobre los lazos de cooperación, desalentando políticas de integración metropolitana.

[9] Por ejemplo, si bien en algunos casos los municipios incorporan en sus diagnósticos territoriales variables como el valor del suelo, son casi nulos los casos en los que se busca este aspecto.

ribereña (comprendida entre el río, la Autopista Bs As - La Plata y los límites municipales) a partir de la cual se había creado un año antes la Unidad Ejecutora La Ribera, dependiente del área de Desarrollo urbano con rango de Secretaría, y que se mantendría activa durante el resto del período de gobierno. En 2010 y tras un cambio en la cartera de Obras Públicas, el Ejecutivo presentó el Plan Estratégico Quilmes. Finalmente, en 2011 se crea el Plan Quinquenal 2011-2015, el cual tuvo una incidencia mayor en otros sectores del partido. Más allá de la (sobre)abundancia de planes elaborados, es necesario observar sus características y, sobre todo, cuál fue su vocación transformadora. Al respecto resulta elocuente el Plan Urbano Ambiental (PUA), por ser el primero de ellos y, por ende, haber definido las expectativas generales de todos los actores involucrados acerca del grado real de compromiso de la gestión local para garantizar una mejor calidad de vida. En 2008, el Ejecutivo convocó a un ciclo de charlas para debatir el PUA; se trató de una convocatoria amplia y abierta que nuclearía a especialistas en el tema y a las organizaciones de la sociedad civil que desearan participar. La base de la misma había sido una promesa electoral del intendente, que detendría las obras en ejecución y no permitiría la construcción en altura hasta tanto no se confeccionara el PUA (Perspectiva Sur, 27/08/2011). El Estado asumía, entonces, aquel rol de mediador entre sociedad civil y mercado: "En la Secretaría pensamos que las torres se deben hacer, pero también que el Estado debe intervenir para determinar cuál es el mejor lugar donde se puede hacer una inversión inmobiliaria sin perjudicar a nadie. No se trata de un sí o no a las torres, que para mí tienen que estar, sino de buscar el lugar que convengan más a toda la comunidad" (Secretario de Obras Públicas, Fuente: Quilmes Unido). Sin embargo, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo inmobiliario verificado en Quilmes, queda claro que su mediación entre ambos actores fue más discursiva que real. De hecho, meses después, los vecinos agrupados se quejaban de que los planes cambiaban continuamente y no se concretaba ninguno de ellos, además de alertar por la calidad e integralidad de las propuestas: "(el PUA) no es más que un plan de obras públicas (...). A nuestro criterio, es insuficiente (...). Configura un modelo de territorio donde no tiene como eje la calidad de vida de los habitantes de Quilmes (...). No queremos falsas invitaciones al diálogo, sino participación real y

vinculante" (Foro de Asambleas por el PUA[10], Fuente: Quilmes Unido). Finalmente, los ciudadanos señalan que el PUA responde a la lógica inmobiliaria y no a las necesidades reales de los vecinos, y solicitan que "el plazo de presentación de propuestas no tenga un cierre, sino que sea algo en continuo": o sea, los propios ciudadanos plantean una modalidad de *plan-proceso* en lugar del *plan-libro*.

Por parte del municipio, uno de los sectores con mayor interés ha sido justamente el área ribereña. Si bien el plan maestro se concibió desde el inicio a partir del concepto de *paisaje* -restando importancia, entonces, a las cuestiones *no visibles*-, el mismo incluye en sus lineamientos una amplia variedad de puntos para desarrollar sus proyectos: saneamiento ambiental, proyectos de vivienda, mejoramiento en la accesibilidad vial, entre otros (Proyecto de la Ribera, Lineamientos generales). No obstante, observando los proyectos realizados, podemos ver que el peso estuvo dado sobre todo por aquellos sobre mejoramiento del espacio público. Nuevamente, se verifica la dificultad que poseen los planes integrales de materializar su diversidad de propuestas, limitándose la mayoría de ellos a resolver cuestiones físico-espaciales o estéticas en relación al espacio público, lo cual, en definitiva, genera un limitado impacto social en la calidad de vida de las personas.

Conclusiones, desafíos y algunas recomendaciones

El análisis propuesto en este trabajo nos permite abordar algunas reflexiones finales. Como primer punto, debemos señalar que Quilmes Este atravesó un período de intensas y aceleradas transformaciones socio-territoriales durante la etapa de los gobiernos kirchneristas. Las mismas se vieron articuladas de una manera compleja y singular, atípica dentro de la Región Metropolitana. En efecto, la mayoría de las dinámicas territoriales sucedidas en Quilmes han emergido en algún sector de la metrópolis, pero infrecuentemente se han visto combinadas con la diversidad e intensidad que señalamos aquí. Esta situación delinea un escenario de extrema

[10] Para dimensionar el nivel de participación vecinal, este Foro agrupa a unas 30 organizaciones vecinales y juntó alrededor de 1000 propuestas avaladas por 13.000 firmas

complejidad desde el punto de vista de la gobernanza local, debido a que los problemas que debió enfrentar la gestión municipal fueron múltiples e involucraron a una amplia diversidad de actores sociales y económicos.

La tendencia general de crecimiento metropolitano a partir de un proceso de urbanización excluyente se verificó en Quilmes precisamente en nuestra área de análisis. Las urbanizaciones cerradas, caracterizadas globalmente por su carácter privado y su oferta residencial que apunta a la exclusividad, se desarrollaron a partir de piezas o enclaves. Se trata de un modelo de crecimiento que, de alguna manera, desconoce la urbanización previa, el carácter histórico de la urbanización: el crecimiento por contigüidad requiere forzosamente entablar relación con lo anterior; el crecimiento por enclaves, simplemente no lo necesita. A su vez, estas piezas buscan funcionar de la manera más autónoma posible. Podríamos retomar en este sentido la distinción que establece Borja (2014) entre ciudad y espacios urbanizados. Las áreas segregadas, dispersas y fragmentadas no pueden conformar ciudades; la ciudad, como producto social de la interacción de las sociedades urbanas, no puede emerger en espacios monofuncionales o monosociales. Quilmes Este resultó un espacio atractivo para desarrollar este tipo de áreas ya que, a partir de sus ventajas de localización resultó *apetecible* para los desarrolladores. Es así que se acabó por conformar un mercado inmobiliario heterogéneo, que combinó diversos consumidores y productos inmobiliarios (e imaginarios sociales acerca del *buen vivir*), y donde se *encerraron* quienes pudieron hacerlo. Al mismo tiempo, se está por conformar una incipiente *nueva centralidad* y el tradicional espacio de encuentro, socialización y convivencia que es el centro de Quilmes, ha sido fracturado a partir de mecanismos de diferenciación social en un subsector del mismo. Por otra parte, la vigencia de un modelo *auto-céntrico* de movilidad urbana se realiza aquí a partir del impulso de la Autopista Bs As - La Plata y, al tratarse de un consumo asociado al prestigio, el transporte privado desplaza lentamente al público, que crecientemente se transforma en sinónimo de lo *popular.* En líneas generales, entonces, existe una intensa reconfiguración de lo público así como una apropiación diferencial de los espacios urbanos. La ciudad se *consume,* al igual que los automóviles, de manera aspiracional, creando y accediendo a espacios, flujos y circuitos de consumo asociados al prestigio: estos aspectos actúan como sostén cultural del proceso de valorización del capital.

El dinamismo asociado a los sectores de mayor poder adquisitivo, que tomaron las riendas de las mayores transformaciones urbanísticas, también se expresó en la expansión del mercado inmobiliario. La Región experimentó un *boom* de la construcción, que se tradujo en la densificación de decenas de barrios. En Quilmes Este, específicamente en los sectores centrales y sus adyacencias, este proceso fue muy acelerado y se caracterizó por la concentración de los actores económicos que lo protagonizaron. El *boom* fue sostenido sobre todo por la altísima rentabilidad del *real estate*, percibido como una inversión segura en moneda dura, ajena a los vaivenes constantes de la economía local. El proceso de financierización de la vivienda no es nuevo ni exclusivo de la realidad quilmeña o inclusive nacional, pero sí adquiere en las áreas que el mercado selecciona como aptas y deseables para las inversiones consecuencias de importancia. La más significativa es el proceso de valorización del suelo que sostiene las expectativas de rentabilidad: al no responder exclusivamente a la demanda de usuarios finales de la vivienda, los precios pueden independizarse de aquella y adquirir valores exorbitantes, ajenos a la realidad social y económica de buena parte de la sociedad. En este sentido, Quilmes resultó uno de los ejemplos más claros dentro de la región, ya que los precios aumentaron por encima del promedio a raíz de sus ventajas de localización y la bendición de los sectores de altos ingresos que desarrollaron áreas de creciente exclusividad como el entorno de Plaza Conesa.

La contracara del desarrollo de enclaves de riqueza y la expansión del mercado inmobiliario es el desarrollo análogo de enclaves de pobreza y la expansión de la ciudad informal, a partir de villas y asentamientos irregulares. En el contexto descripto, no debe sorprender que para los sectores sociales marginados una de las pocas opciones disponibles para acceder al suelo urbano –si no la única– sea la ocupación ilegal de tierras. Sin embargo, debido a la polarización del crecimiento urbano, dichas áreas experimentan una suerte de disputa por el suelo vacante. Competencia que, al desarrollarse en una sociedad capitalista, distingue con rapidez a ganadores de perdedores: los desarrollos inmobiliarios escogen libremente las áreas mejor servidas y con mejores índices ambientales, y los sectores de bajos ingresos se ven empujados a escoger las localizaciones más críticas e inhabitables. De modo que, en este contexto, la problemática habitacional aumenta de forma *directamente proporcional* al crecimiento de los desarrollos inmobiliarios. Por su parte, la problemática de la vivienda

es cada vez más una problemática del *hábitat* y excede a las características materiales de aquellas. Es que la realidad social y económica para estos sectores es apremiante y resulta imposible esperar a contar con los desarrollos de infraestructura adecuada; lo cual, además, nunca llegará antes de las urbanizaciones si éstas continúan siendo ilegales. En la RMBA pero en algunas localizaciones en especial, como en nuestro caso, estos problemas se agravan enormemente por los procesos de vulnerabilidad socio-ambiental analizados, algunos de los cuales son inducidos por las propias urbanizaciones cerradas, cuyas externalidades negativas impactan de lleno en las áreas contiguas. Por su parte, la construcción de viviendas de interés social tuvo un mejor desempeño durante la última década, pero no alcanzó para garantizar un acceso al hábitat digno para los sectores populares que lo necesitan. Uno de los mayores problemas fue la falta generalizada a nivel metropolitano de una política de suelo urbano que acompañe y complemente la política de vivienda. A su vez, en Quilmes, los objetivos ambiciosos al respecto por parte de la administración local contrastaron aún más con el desempeño efectivamente alcanzado.

Una interesante línea de análisis del panorama descripto tiene que ver con la identificación de los cambios y permanencias en el modelo territorial[11]. Coincidimos con el planteo esbozado en los Lineamientos Estratégicos para la RMBA: “el territorio nunca es una página en blanco y el orden heredado tiene siempre una gran inercia. En consecuencia aún después de un cambio radical en los modos de producción y gestión, los resultados de estos nuevos modos no se imponen de inmediato sino que más bien coexisten con el orden previo, generando transiciones, superposiciones y solapamientos entre viejas y nuevas realidades” (Lineamientos Estratégicos para la RMBA: 149). Además de recoger los legados urbanos del modelo territorial neoliberal, el análisis de las principales transformaciones socio-territoriales de la RMBA también da cuenta de los aspectos de inequidad social presentes en el modelo neodesarrollista,; es decir, expresa las continuidades con el neoliberalismo urbano que operan como una traba frente a los propios postulados de este modelo alternativo. Del

[11] El concepto de modelo territorial hace referencia, por un lado, a los modos de producir y gestionar el territorio y, por otro, a las estructuras, morfología y dinámicas desplegadas sobre el mismo (Lineamientos Estratégicos para la RMBA). Se concibe de este modo como una estructura estructurante en relación a las prácticas sociales.

Río (2014) propone analizarlas como "tendencias combinadas y contradictorias" y siguiendo a Pírez (2014) las conceptualiza como las tensiones propias de la convivencia entre el proceso de desmercatilización estatal del consumo de bienes y servicios urbanos y la creciente mercantilización del espacio urbano o financierización del mercado inmobiliario. A su vez, postula que el neodesarrollismo "subestima el rol distributivo de la política urbana, el papel que juega la renta del suelo y los mecanismos a través de los cuales se fija el excedente a nivel intraurbano" (Del Río, 2014: 21). No obstante, no es menos cierto que el Estado en sus distintos niveles de gobierno tuvo serias dificultades en garantizar servicios básicos también por el profundo deterioro heredado en términos sociales: no solo se enfrentó a los problemas *nuevos*, producto de su propio modelo socioeconómico, sino que heredó el peso de la decadencia neoliberal.

Si bien no se contempló como objetivo de este trabajo el análisis de los conflictos sociales generados en Quilmes como resultado de las transformaciones socio-territoriales detectadas, cabe mencionar, al menos, la diversidad de problemáticas y actores sociales involucrados en ellas. Efectivamente, todas y cada una de las transformaciones e impactos analizados derivó en algún problema social para cierto sector de la sociedad quilmeña. Así, la aparición de nuevas urbanizaciones cerradas, la expansión comercial sobre Plaza Conesa, el *boom* de la construcción y la densificación edilicia, el déficit socio-habitacional y la falta de servicios, los distintos problemas de contaminación y deterioro ambiental, el tipo de planificación territorial afrontadas; todos estos puntos provocaron la irrupción en la arena pública de diferentes organizaciones vecinales así como el despliegue de movilizaciones en el espacio público para reclamar por el derecho a la ciudad. Esta breve mención nos sirve para arribar a una conclusión fundamental: el gobierno local no solo tuvo que administrar una década de transformaciones socio-territoriales de escala metropolitana dentro de los límites de su municipio, sino que, a raíz de ello, debió gestionar inmerso en un escenario de elevada conflictividad social, rodeada de intereses contrapuestos de actores sociales y económicos locales y ajenos. Este es, en resumen, el enorme desafío al que se tuvo que enfrentar la gestión municipal quilmeña, lo cual nos abre nuevos interrogantes.

¿Cuáles son las capacidades de la gestión municipal, depositaria natural de las competencias en materia urbanística, para hacer frente a

semejante batería de transformaciones, así como los conflictos sociales que provocan? En principio, podríamos sostener que en nuestro caso han resultado limitadas, en tanto no se generaron dispositivos para hacer frente al dinamismo de las transformaciones, así como no se vieron desplegados mecanismos de concertación entre los diversos actores involucrados. Esto suele relacionarse con la falta de recursos humanos, económicos y, por supuesto, con la voluntad e intención de las administraciones locales (Reese, 2006; Repetto, 2011), pero también con la propia escala del ámbito local en relación a los problemas de índole metropolitana. Asimismo, la estructura financiera municipal es limitada y, en buena parte, queda subordinada a la discreción con la que los Estados provincial y nacional efectúen el reparto de los recursos.

Consideramos que para lograr optimizar la intencionalidad de desarrollar políticas urbanas inclusivas es fundamental incorporar algunas temáticas insoslayables en la agenda pública metropolitana. La primera de ellas es la propia actuación sobre una escala metropolitana. Las dinámicas de transformación analizadas resultan más acordes a esta escala y deben ser procesadas en niveles jerárquicos acordes. Por otra parte, organismos de este nivel –como el caso de ACUMAR– demostraron ser capaces de articular intereses interjurisdiccionales de un modo eficaz. En segundo lugar, es necesario introducir en los distintos niveles del Estado miradas de mediano plazo, que permitan delinear horizontes de actuación más amplios que la resolución de emergencias sociales. Sin embargo, la planificación a mediano plazo no basta en sí misma, sino que debe estar orientada estratégicamente y retroalimentarse constantemente de la gestión pública. Para ello se requiere la firme decisión de mejorar las condiciones administrativas del Estado y modernizar sus burocracias. Se precisa una ingeniería organizacional muy refinada y claros (y consensuados) lineamientos políticos estratégicos. Por último, es también necesario aumentar las capacidades de gestión municipal. Para ello se requerirá hacer foco en cuatro premisas fundamentales: a) coordinación –entre niveles de gobierno y organismos del mismo nivel–; b) integralidad –articular un abanico de dimensiones en el mismo territorio–; c) participación –articular líneas de planificación y gestión concertadas ampliamente– y d) recursos –generar las condiciones para su acumulación y aprovechamiento eficiente–.

Referencias bibliográficas

Libros

ARONSKIND, R. (2011). La economía en el tiempo kirchnerista. De la impotencia a la autonomía. Buenos Aires: *Mimeo*.

BAER, L. y KAUW, M. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Eure*, *42*(126).

BERECIARTUA, P. *et al.* (2018). El desafío de la accesibilidad a los servicios de agua potable y saneamiento en los barrios populares de Buenos Aires [en línea]. Disponible en: <https://www.academia.edu/35429647/El_desafio_de_la_accesibilidad_a_los_servicios_de_agua_potable_y_saneamiento_en_los_barrios_populares_de_Buenos_Aires>.

BORJA, J. (2014). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

CATENAZZI, A. y REESE, E. (2011). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En ALVAREZ, M. (Comp.), *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.

CHUDNOVKSY, D. *et al.* (2003). Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino. En BRUNI, C. y CHUDNOVSKY, D. (Comps.), *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

DEL RIO, J. (2014). Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: el pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano. *Geograficando*, *10*(2).

DEL RIO, J., ARTURI, D. y LANGARD, F. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad Económica*, *283*.

FERNANDEZ, O. (2017). Accesibilidad y dinamismo inmobiliario: una aproximación al estudio de las transformaciones urbanas recientes en el municipio de Quilmes. En LIBERALI, A. M. *et al.* (Comp.), *Movilidad y pobreza. Conectividad y marginación*. Buenos Aires: FADU/UBA.

PIREZ, P. (2014). Mercantilización y desmercantilización de las metrópolis latinoamericanas. *Revista América Latina en Movimiento, 257.*
REESE, E. (2006). La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. *Medio Ambiente y Desarrollo*, *65*.
REPETTO, F. (2011). La gestión de la ciudad: retos y capacidades necesarias para una intervención integral. En ALVAREZ, M. (Comp.), *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades.* Buenos Aires: Ministerio del Interior.
ROMANO, B. y IULITA A. (2014). Accesibilidad, centralidad y derecho a la ciudad. Análisis de las transformaciones urbanas en el partido de Lomas de Zamora. En ORDUNA, M. *et al.* (Comp.), *Movilidad y pobreza. Accesibilidad y políticas de transporte*. Buenos Aires: FADU-UBA.
VIDAL-KOPPMANN, S. (2007). La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires."Villas miseria" y "countries": de la ghettización a la integración de actores en el desarrollo local urbano. *Scripta Nova*, *XI*(145).

Prensa de alcance nacional

ANDAR AGENCIA: http://www.andaragencia.org
DIARIO CLARÍN: http://www.clarin.com
DIARIO EL CRONISTA: http://www.cronista.com
DIARIO LA NACIÓN: http://www.lanacion.com.ar

Prensa local

DIARIO CINCO DÍAS: http://www.5dias.com.ar
DIARIO EL DÍA: http://www.eldia.com
DIARIO HOY: http://www.diariohoy.net
DIARIO LA VOZ: http://www.lavozdelgrito.com
DIARIO PERSPECTIVA SUR: http://www.perspectivasur.com

Fuentes documentales

GOBIERNO DE LA CIUDAD. Dirección General de Estadística y Censos.

MUNICIPALIDAD DE QUILMES. Unidad Ejecutora La Ribera. Proyecto para la Ribera

MUNICIPALIDAD DE QUILMES. Secretaría de Desarrollo Social.

MUNICIPALIDAD DE QUILMES. Secretaría de Desarrollo Urbano.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. (2007). Min. de Infraestructura. Secretaría de Vivienda y Urbanismo. Lineamientos estratégicos para la RMBA.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Ministerio de Infraestructura. Subsecretaría Social de Tierra, Urbanismo y Vivienda. Infraestructura de Datos Habitacionales Georreferenciados de la provincia de Buenos Aires (IDEHab).

REPÚBLICA ARGENTINA. (2010). Ministerio de Economía. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda.

UBA. FADU. (2011). Centro de Información Metropolitana. Atlas de la Basura.

UTN. Observatorio Nacional de Datos del Transporte.

Sitios oficiales

ASOCIACION CIVIL EL COIHUE: http://identidadelcoihue.blogspot.com/

CONJUNTO PARQUE BERNAL: http://www.conjuntoparquebernal.com.ar

DORREGO RESERVA URBANA: http://www.plazaverde.com.ar/dorrego

FORO EN DEFENSA DEL RÍO DE LA PLATA: http://www.fororiodelaplata.com.ar

FUNDACIÓN CIUDAD: http://www.fundacionciudad.org.ar

IDEAL QUILMES: http://www.idealquilmes.com.ar

MEC PROPIEDADES: http://mecpropiedades.blogspot.com

NUEVA COSTA DEL PLATA: http://www.nuevacostadelplata.com

NUEVO QUILMES: http://www.nuevoquilmes.com.ar

QUILMES UNIDO: http://quilmesunido.blogspot.com

REPORTE INMOBILIARIO: http://www.reporteinmobiliario.com.ar

SENSUM: http://www.sensum.com.ar

PARTE III

TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y MOVILIDAD URBANA

APORTES AL ESTUDIO DE LA MOVILIDAD EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES DESDE EL ENFOQUE DEL DERECHO A LA MOVILIDAD: EL CASO DE LAS MUJERES EN LOCALIDADES DE INGRESOS MEDIOS DEL PARTIDO DE LA MATANZA

Jimena Dmuchowsky
IMHICIHU-CONICET / CETAM-FADU-UBA
jimena.dmuchowsky@gmail.com

Introducción

El objetivo de este trabajo será realizar una aproximación al estudio de la situación de en la que se encuentra la movilidad de las mujeres de ingresos medios en el partido de La Matanza, en la primera corona del corredor sudoeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Caracterizaremos particularmente las localidades de Ramos Mejía, San Justo y Villa Luzuriaga, de compleja accesibilidad al transporte público ya que se emplazan en un espacio intersticial entre el Corredor Sudoeste y el corredor Oeste. En el contexto de reconfiguración socio-espacial de la Región, se evidencian las huellas de la segregación socio-espacial y la fragmentación socio-territorial. La planificación actual del transporte, orientada hacia infraestructuras viales dentro del paradigma automóvil intensivo y la consecuente dificultad de acceso a la movilidad pública, promueven el uso de alternativas privadas. Si bien el empleo de movilidades privadas produce un efecto de segregación respecto a los sujetos que pueden o no tener acceso a las mismas, en el caso de las mujeres, es aún más evidente, ya que la posesión y uso del automóvil se encuentra restringido, y favorecen el empleo de modos activos o públicos entre sus elecciones modales. A partir del estudio que se realice en este trabajo, se

buscará analizar la relación existente entre la accesibilidad y el ejercicio del derecho a la movilidad.

La principal hipótesis de trabajo gira en torno a la idea de que el ejercicio del derecho a la movilidad, en el paradigma actual del modelo automóvil intensivo, se encuentra ligado al empleo de modos particulares, y en el caso de las mujeres, diremos que el ejercicio pleno de la movilidad no está garantizado ya que, por un lado, emplean más modos públicos para desplazarse, los cuales pueden prestar servicios deficientes, y por otro lado, su acceso al transporte privado particular, se encuentra restringido.

El trabajo está estructurado en tres partes, un primer apartado estará orientado hacia la definición del marco teórico del estudio, a partir del tratamiento del concepto del derecho a la movilidad y los estudios de género. En segundo lugar, se incluirá un análisis de los aspecto teóricos y o conceptuales en relación a la configuración territorial y de la movilidad en la Región Metropolitana que se condicen con los procesos y dinámicas observados en el caso de estudio. A continuación, se presentará un análisis del transporte y la movilidad en las localidades en estudio, en relación a su configuración y se incorporarán observaciones extraídas de las entrevistas llevadas a cabo, que se encuentran en proceso de análisis para el progreso de la investigación. Finalmente se presentan unas primeras conclusiones de carácter preliminar respecto a la forma en que ejercen su derecho a la movilidad las mujeres que habitan en La Matanza, en relación a los modos que emplean para sus desplazamientos.

Marco teórico

El derecho a la movilidad

Los orígenes del concepto del *derecho a la movilidad* pueden rastrearse en los debates de los años setenta de la sociología urbana, en relación a la propuesta de Lefebvre (1968) sobre el *derecho a la ciudad*. Retomando así el concepto introducido por Lefebvre el derecho a la ciudad no puede pensarse como una simple visita o retorno a la ciudad tradicional. Debe formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada. Lo urbano como lugar de encuentro, prioridad en el valor de uso. Las necesidades urbanas

específicas consistirán en necesidades de lugares cualificados, lugares de simultaneidad y encuentros, lugares en los que el cambio suplantaría al valor de cambio, al comercio y al beneficio.

El concepto de derecho a la movilidad, recién adquiere notoriedad a partir del cambio de mileno de la mano del sociólogo francés Francois Ascher, quien plantea la importancia de la movilidad como tema social y político, a partir de tres razones fundamentales. En primer lugar, es indispensable desde el punto de vista económico y social, pues es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda digna, a la educación, a la cultura y el ocio, a la vida en familia. A su vez, la movilidad es por una parte, precondición de los otros derechos, y por otra, una especie de derecho genérico con importancia social creciente. En segundo lugar, porque la movilidad se convierte en el factor principal en la vida cotidiana activa de las personas. En otros términos, la movilidad no es un medio, es una parte de la vida por derecho propio. Y finalmente, porque la movilidad tiene un costo económico, social y medioambiental. En este sentido, el trabajo de Ascher (2004), aportará a la discusión a partir del carácter de indispensabilidad que le atribuye a la movilidad desde el punto de vista económico y social, pues es una condición clave de acceso al mercado laboral, a una vivienda digna, a la educación, a la cultura y el ocio, es decir, es una precondición de otros derechos, y un derecho genérico con importancia social creciente. La movilidad se convierte en el factor principal en la vida cotidiana activa de las personas, siendo una parte de la vida por derecho propio, con un costo económico, social y medioambiental.

La construcción teórica del concepto derecho a la movilidad se evidencia en un cambio de paradigma que simbólicamente se visibiliza en el pasaje del término transporte al de movilidad. El mismo ocurre simultáneamente en un proceso de urbanización a escala global caracterizado por una suburbanización de carácter extensiva en el territorio y que lejos de ser homogénea genera un urbanismo de fragmentos, diferencias y polarizaciones entre espacios conectados y espacios desconectados, lugares accesibles y lugares inaccesibles.

Durante mucho tiempo, la movilidad estuvo equiparada al término de transporte y las preocupaciones se centraban en el movimiento de vehículos en las vías y en la gestión de flujos, tránsito, sin tomar en consideración las necesidades de las personas. En ese sentido, la movilidad

retomará esa preocupación y será medida desde una concepción basada en la generación de viajes en función de las necesidades de las personas. La transición del análisis de transporte a movilidad implica un cambio de percepción, desde el lugar que ocupan las personas en los procesos de planificación de la misma.

En síntesis, el derecho a la movilidad podría expresarse como el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad que facilite su accesibilidad y conectividad y que respete las condiciones de igualdad y sostenibilidad permitiendo el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo. A su vez, por sistema integral de movilidad deberá entenderse el conjunto de factores técnico-industriales, normativos, institucionales y de infraestructura (públicos y privados), integrados e interconectados, que hacen posible la realización de movimientos en un territorio. Por lo tanto implica o supone la existencia de un espacio público adecuado que permita a las personas apropiarse de él mediante su uso y disfrute cotidiano. La movilidad es el derecho al libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura.

La realización del derecho a la movilidad establece una base condicionante para el ejercicio de otros derechos fundamentales como la educación, la salud, el trabajo, el desarrollo, la alimentación, la vivienda y la cultura, debido a que las distancias, tiempo y exigencia de movimiento se hacen evidentes y necesarios para su ejecución.

Estudios de género

El urbanismo no es neutro desde un punto de vista de género, ya que si los planificadores urbanos no consideran dicha variable para su trabajo, es probable que en las opciones de desarrollo urbanos, las mujeres sean perjudicadas. Esto se debe a que las mujeres son mayoritariamente usuarias de equipamiento urbano y del transporte público, por su rol en la reproducción social, las condiciones económicas más desfavorables que las de los hombres para su desarrollo en el mercado laboral, así como por el acceso más restringido al vehículo particular. Un urbanismo que considere estas circunstancias, logrará crear condiciones más favorables

para el desarrollo de las ciudades donde se buscará resolver los problemas asociados a la accesibilidad, conectividad entre diversos lugares para compatibilizar las diversas actividades que implican la vida contemporánea (Sánchez de Madariaga, 2004)

Gutiérrez y Reyes (2017), recuperan a Tobio (1995), con su idea de que el urbanismo moderno imprime una racionalidad básica a la movilidad cotidiana según la cual unos –los hombres– efectúan los desplazamientos monofuncionales de largo alcance y otras –las mujeres– los desplazamientos diversificados de corto alcance. De esta manera, la segregación puede manifestarse permitiendo o restringiendo el acceso, de derecho o de hecho, en el caso de las mujeres a ciertos espacios, que suelen estar asociados a la transmisión de conocimientos técnicos o simbólicos, que constituyen la base del poder y reconocimiento social.

A su vez, creemos importante enmarcar la problemática de género respecto de la movilidad dentro de la dimensión de derechos ciudadanos emergentes. El derecho a la movilidad urbana garantizada jurídicamente como un marco de igualdad de condiciones de género, edad, raza, etnia y clase, entre otras, que reconoce la diversidad en la universalidad (Velazquez, 2014). La movilidad urbana juega un papel fundamental en nuestras sociedades, en tanto que permite las actividades, integra los espacios y nos permite acceder a los bienes y servicios básicos para tener una vida digna (Ascher, 2005). No existe ninguna actividad, sea profesional, de estudio, de vida familiar, asociativa o cultural que pueda realizarse sin una necesidad relativamente importante de movimiento por el territorio (Kauffman, 2008). Algunos autores lo han abordado bajo el concepto de movilidad justa (Sheller, 2014).

Siguiendo el trabajo de Jirón y Zunino sobre movilidades en América Latina (2017), se plantea que ha habido un aumento gradual en la participación de las mujeres no sólo en el transporte y el viaje como consumidoras, sino también como trabajadoras de transporte y como investigadoras en el campo. A su vez, en los últimos años, la investigación sobre género y movilidad se ha ido enriqueciendo como un campo interdisciplinario, incluyendo temas tan variados como transporte y planificación, teoría cultural, filosofía feminista, teoría del desarrollo y teoría postcolonial. Recuperando ideas de Sheller (2008), Hanson (2010) y García Palomares (2008), los autores hacen la salvedad de que la planificación y la inves-

tigación del transporte en actividades ocupacionales, no domésticas, siguen mostrando un sesgo patriarcal. A su vez, identifican dos corrientes presentes en las investigaciones, una que pretende dar a conocer como el género crea o da forma a la movilidad y otra que focaliza en comprender de qué manera la movilidad da forma al género, intentando visibilizar las relaciones de poder intrínsecas. De esta manera concluyen que en los desplazamientos cotidianos existen importantes sesgos de género debido a las actividades múltiples que las mujeres realizan en su doble papel en la esfera pública y privada. Finalmente, retoman el trabajo de Lazo y Contreras (2009) para concluir que la ampliación de roles de las mujeres, incluyendo lo reproductivo y lo productivo, apareja obligaciones múltiples: cuidar a los niños, mantener el hogar, comprar los bienes para el consumo familiar y generar dinero para hacerlo. Este hecho tiene correlato en la experiencia de dificultades asociadas a la diversidad de viajes hechos durante la jornada (Jirón y Zunino, 2017: 2-3).

Retomando lo dicho anteriormente, en el estudio de Cebollada (2009), se consignan cifras que avalan la presunción de que las mujeres tienen menos acceso a la licencia para conducir, y que su movilidad depende del uso del transporte público o la movilidad activa (no motorizada), seguramente relacionado a las actividades de la órbita doméstica de las cuales se ocupan, tales como las compras, el acompañamiento de los hijos a las instituciones educativas, o a los centros de salud, actividades que suelen satisfacerse en las inmediaciones a la residencia. A su vez, hay que destacar que el automóvil es altamente selectivo en su uso, mientras que los medios alternativos tienen un carácter más igualitario: el desplazamiento por medios no motorizados se caracteriza por su universalidad, ya que todos los individuos lo practican. Por su parte, los medios de transporte públicos se definen por su carácter democrático al ser accesibles independientemente de las características sociales de los usuarios. El auto particular privado presenta importantes desigualdades sociales en su uso.

Los distintos roles que se distribuyen a mujeres y hombres por motivos de género suponen que cada sexo tiene una relación diferente ante el vehículo privado o, en otras palabras, las desigualdades en el reparto de los recursos domésticos, considerando el automóvil como uno de éstos.

Caracterización de la movilidad en la RMBA

El estudio y comprensión de las nuevas demandas de la movilidad implica un nuevo enfoque sobre la configuración espacial. Torres (2001), aporta datos respecto de las nuevas tendencias y dinámicas en la región metropolitana, relativa a la difusión de grandes equipamientos de consumo, ocio y espectáculos; la consolidación y ampliación de distritos de gestión empresarial; nuevas lógicas de localización del capital industrial, y el rediseño de la red de transporte metropolitano. El desequilibrio en el desarrollo urbano se puede ver hoy en donde coexisten las concentraciones emergentes de población marginada y la urbanización modernista y consumista (Harvey, 2013). En ese sentido, Ciccolella (1999), sostiene que los destinos de las inversiones en infraestructura de transporte y circulación favorecen la aparición de estos nuevos espacios de producción, consumo y residencia a través de los procesos de metropolización y urbanización, que llevan a una mayor "motorización", es decir, mayor utilización de vehículos particulares para trasladarse en detrimento del transporte público. La opción de uso del vehículo privado se podría vincular a la exclusión social, en relación a la organización de la ciudad y a la oferta de otros modos de transporte. La ciudad tiene una influencia directa en las opciones de movilidad de las personas y se refleja en las pautas y estrategias utilizadas para resolver los desplazamientos cotidianos. Las diferentes características de cada área urbana dibujan un territorio desigual en relación al grado de dependencia del auto. De esta manera, el uso del vehículo privado para los desplazamientos cotidianos, organiza unas estrategias dependientes de él (Miralles, 2005).

La urbanización actual se caracteriza por la noción de ciudad difusa, y el surgimiento de nuevas centralidades, es decir una ciudad policéntrica. El crecimiento muestra que la periferia se hace cada vez más lejana, las nuevas pautas culturales y modos de vida favorecen la autonomía de la movilidad o el empleo de otras vías para traslados, en su mayoría autopistas. Sin embargo, la configuración de la RMBA, sigue siendo monocéntrica, dándole mayor peso al área central de la Capital Federal. Dicha monocentralidad se encuentra ligada a la configuración de las redes de transporte, tanto de autopistas como de transporte público masivos (ferrocarriles, colectivos, etc.). La movilidad se configura en forma radio

céntrica, sustentada en los ejes troncales de urbanización y transporte. En los últimos veinte años las tendencias muestran que hubo un crecimiento de la motorización individual (favorecida por la situación anteriormente mencionada de relocalización de vivienda permanente en lugares donde se sirven autopista de fácil acceso); una generalización de los subsidios, como contrapartida el incremento en los boletos del transporte público ocurrido años antes; el surgimiento de posiciones empresarias dominantes en el transporte público masivo (desaparece la empresa pública y la gestión pasa a estar en manos de grupos privados); disparidad entre la calidad del servicio de los ferrocarriles y el autotransporte y la instalación y crecimiento de nuevos servicios colectivos (remis, chárter) (Gutierrez, 2012).

En la RMBA, los modos actuales de expansión metropolitana presentan tres características que inciden en las condiciones de movilidad: un contexto de baja densidad poblacional que responde a formatos residenciales más habituales en los procesos de suburbanización (urbanizaciones cerradas, loteos populares, villas y asentamientos y conjuntos de viviendas de interés social); una elevada dispersión territorial en la segunda corona metropolitana y en los ejes e intersticios de avance de la urbanización (largas distancias entre actividades, amplios vacíos urbanos y discontinuidades); y la propia fragmentación de la trama urbana, que provoca obstáculos en la circulación y necesidad de rodeos. Estas tres características responden al modelo de movilidad automóvil intensivo y al mismo tiempo condicionan las alternativas de movilidad, reforzándolo. En este contexto urbano, se debilitan las condiciones para la generación de una red de transporte público sostenible (Blanco, San Cristóbal y Bosoer, 2014).

Si se analiza la red del transporte público, se notará claramente su carácter de inmovilidad, sin embargo dicha circunstancia es disonante con la dinámica metropolitana, demográfica y territorial. En la ciudad global perdura el transporte público masivo del capitalismo monopolista. A su vez, si se observa la cobertura de líneas y ramales de colectivos, siempre la nacional se encuentra por encima de la provincial y la municipal, y ateniendo al Nivel Socioeconómico, cuanto menor es éste, menor cobertura territorial y peores condiciones se observan en el transporte. La inmovilidad puede estar relacionada seguramente con la nueva dinámica empresarial de gestión mencionada previamente, que decide no invertir donde sería necesario, pues no resultaría redituable afrontar nuevos gas-

tos en sectores donde peores indicadores socioeconómicos se observan y menores traslados se efectúan. Según datos de INTRUPUBA (2006-2007), entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y la primera corona se generan el 78% de los viajes, mientras que entre CABA y la segunda el 20%, relegando a un 2% los viajes entre la Capital y la tercera corona. La invisibilidad está relacionada con la falta de posibilidad de lucro de las empresas así como la falta de planificación, sería difícil pensar que las empresas pudieren abrir una nueva competencia poniendo en riesgo su rentabilidad. A partir de ello, se puede evaluar que el transporte público no estaría llegando a la ciudad en expansión, en términos demográficos y territoriales, ni a los sectores más vulnerables en términos económicos. Resumiendo, se podría decir que la gestión del transporte público reproduce desigualdades; la cantidad y calidad del servicio favorecen la conexión radial por sobre la transversal, y la regional (centro-periferia) por sobre la local (Gutiérrez, 2012).

La gestión del transporte metropolitano se muestra ineficaz para combatir la desigualdad. En los años '70, la red de trasporte público masivo estructura a nivel territorial y económico la RMBA; en la actualidad, la red de autopistas es la que estructura el crecimiento territorial y económico generando nuevas centralidades (centro de consumo y de producción). Sin embargo, el transporte público masivo, estructura el crecimiento demográfico absoluto, el mayor nivel de población y densidades. La red de transporte resulta una opción viable en la Ciudad de Buenos Aires y en la primera y segunda corona de la RMBA, aunque en la periferia lejana no, son las autopistas las principales estructuradoras. El transporte colectivo, es comparativamente menor en las zonas periféricas, lo sean en relación al área consolidada (CABA y primera y segunda corona) a las zonas intersticiales o al área central de las localidades que componen la metrópolis. La troncalización de las redes (concentrar espacialmente los servicios en menos corredores de mayor capacidad) no resuelve el problema de la cobertura territorial.

Un segundo concepto estrechamente vinculado con el de movilidad, es el de accesibilidad. El mismo hace referencia a la facilidad con que cada persona puede superar la distancia que separa dos lugares y de esta forma ejercer su derecho como ciudadano. Los estudios sobre accesibilidad miden su mejora únicamente con la construcción de infraestructuras de

transportes olvidando la dimensión individual y temporal del concepto. La dependencia respecto al vehículo particular es cada vez mayor por parte de los ciudadanos si desean ejercer su derecho a la ciudad. El derecho a la ciudad, entendido como la posibilidad de participar en las actividades que el medio urbano ofrece y como la inclusión de las personas en las distintas esferas urbanas (productiva, comercial, de ocio, asociativa, etc.) sólo puede ser real si existe un adecuado acceso a los bienes, servicios y actividades que ésta ofrece (Miralles, 2003).

Movilidad en las localidades de Ramos Mejía, San Justo y Villa Luzuriaga

En este apartado se introducirá un análisis de las localidades presentadas a partir del cual se buscará caracterizarlas y luego, en función de los datos aportados por los entrevistados y otros extraídos de estudios de movilidad, se intentará realizar un diagnóstico de cuáles son los servicios que se observan y qué características presentan en cada una de las localidades presentadas.

El caso de Ramos Mejía

La ciudad de *Ramos Mejía* está ubicada sobre las vías de comunicación más importantes de la zona Oeste: Av. Rivadavia (Ruta Nacional N° 7), Av. Gaona (Acceso Oeste), FFCC. Sarmiento, Av. Díaz Vélez y Av. Mosconi. La superficie del predio que ocupa es de 11,9 Km^2. La distancia que la separa del centro de la Capital Federal (considerada Km. "0") es de poco más de 14 Km. y en su punto extremo no llega a los 18 Km. Dentro de los límites de la ciudad, está establecida una población actual de aproximadamente 118.000 habitantes. Teniendo en cuenta que sus límites circunscriben una superficie de aproximadamente 11.90 km^2 con una densidad de 9.756,47 Hab/Km^2. El pueblo de Ramos Mejía fue declarado ciudad, mediante la ley provincial 6802 el 17 de septiembre de 1964, promulgada cuatro días después.

El centro de la ciudad se encuentra en las inmediaciones de la estación de ferrocarril que lleva su nombre y corresponde a la línea Sarmiento,

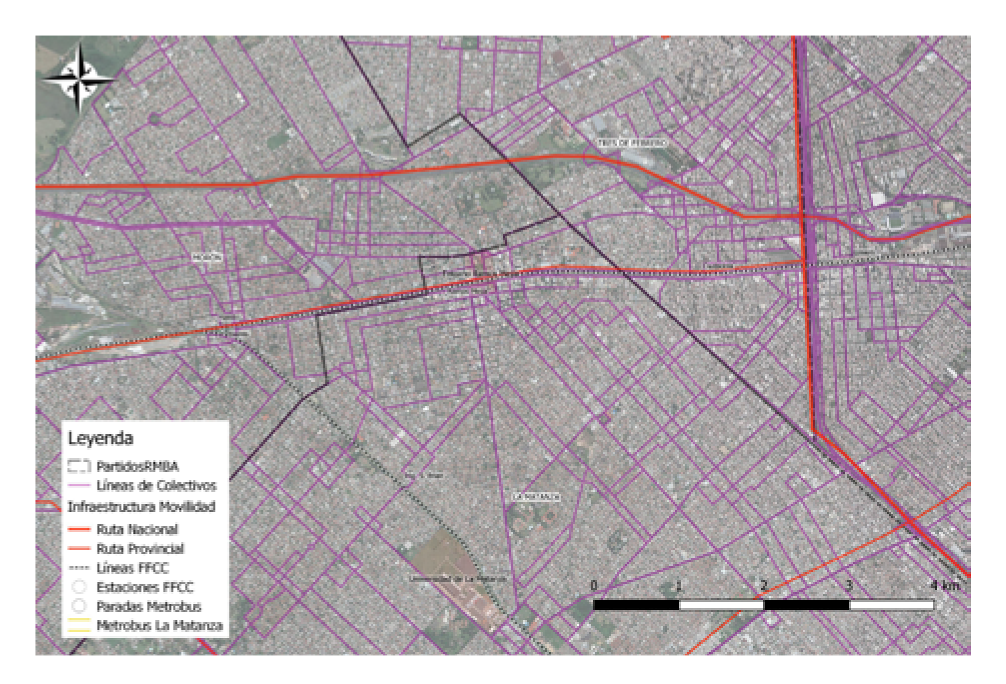


Figura 1. **Cobertura de transporte, Ramos Mejía.**

Fuente: elaboración propia.

es por ello que se lo categoriza como Estación y constituye un centro de trasbordo principal, donde en hora pico se registran aproximadamente 92. 500 pasajeros por día (INTRUPUBA). Circulan por la ciudad 14 líneas de transporte público colectivo[1] que en algún momento de su recorrido pasan por la estación de ferrocarril. Las principales vías de circulación corresponden a las vías de ferrocarril y a las avenidas o calles por donde se observan los recorridos de las líneas de transporte público colectivo: Av. Rivadavia, Av. de Mayo, Pte. Perón (ex Gaona), Alem, Ricchieri, Av. Gral. Alvarado, Av. San Martín.

A partir de la figura 1 presentada precedentemente, se puede observar como la amplia cobertura de transporte se evidencia en las inmediaciones a la estación de ferrocarril y sobre las avenidas de Mayo y Rivadavia principalmente, sin embargo, luego los ramales se bifurcan hacia los ba-

[1] Líneas: 1, 88, 96, 136, 153, 162, 163, 166, 172, 205, 242, 298, 378, 620 y 621.

rrios lindantes, y la cobertura allí es más baja, que corresponde a zonas ampliamente residenciales, con comercios de escala barrial y algunos edificios de baja altura. Si bien se observan rutas por donde hay circulación de transporte, se trata de una sola línea o ramal, con bajas frecuencias o casi nulas durante la noche. En ese sentido, comienzan a observarse con mayor asiduidad remiserías de barrio, el uso de la bicicleta o se registran uso de aplicaciones móviles como *uber*.

En relación al transporte privado, frente a la estación, tanto del lado norte como del sur se emplazan paradas de taxis, y en algunas esquinas cercanas a la estación o sobre las avenidas principales (Av. de Mayo y Av. Rivadavia) se observan paradas de chárteres o combis, que no están señalizadas pero los usuarios son informados por las empresas de en qué lugares se emplazan[2]. En esta ciudad se observa que funciona como nodo de transferencia tanto para el transporte público como para el privado, tanto para aquellos pasajeros que se trasladan al interior del partido o quienes viajan a la Capital Federal, circulan y transitan por el centro de la misma. Por lo general se emplea el transporte público o privado para trasladarse desde su residencia a fin de combinar luego con el ferrocarril o alguna otra línea para viajar a la Capital, en menor número se observa que utilicen el sistema privados de transporte colectivo (combis) que pueden ser contratadas por decisión de cada pasajero en función de buscar un mayor confort, a un costo mucho mayor, o bien son provistas por las empresas donde trabajan. Por otro lado, se observa también que para trasladarse al interior del partido o hacia otras localidades de la RMBA, se produce el trasbordo hacia otra línea de colectivo o hacia el ferrocarril mismo. Por lo general, los taxis se empelan para hacer viajes cortos, llegar más rápido a lugares alejados de las principales avenidas por donde circula el transporte público o en horario vespertino cuando la frecuencia del mismo es menor o directamente no se prestan servicios. Se trata de una ciudad donde el nivel socioeconómico es medio, medio-alto, y la cobertura del transporte en algunas zonas en bajo, ya sea porque están alejadas de las avenidas principales o porque los servicios que circulan por la zona tienen poca frecuencia, esta situación deriva en que quienes tengas acceso decidan tener movilidad automovilística propia o recurran a servicio formal o muchas veces informal de agencias de remises que no están registradas para trasladarse hacia la estación de la ciudad.

[2] Empresas: Mundo chárter; Via Ramos; Cercano oeste; Mercobus; Agatour.

Siguiendo las perspectivas que surgen de las entrevistas diremos que, en términos generales, las mujeres que viven en Ramos Mejía coinciden en que es una ciudad "cómoda" para vivir, que tiene acceso a todos los servicios que necesitan, equipamientos de salud, educación y entretenimiento. Priorizan realizar sus actividades por la zona, ya sean laborales o del ámbito doméstico, tales como compras, visitas al médico, acompañamiento a un familiar, etc. Presentan en general una movilidad en etapas, es decir, hacen varias actividades en el día y como decíamos anteriormente, en un radio espacial corto-medio de alrededor de 40 cuadras.

A su vez, se muestran de acuerdo al plantear que la ciudad está pensada o proyectada para favorecer el uso del transporte público antes que el privado, sobre todo por el congestionamiento que representa moverse en auto particular. Sus elecciones respecto a qué modo utilizar depende del destino hacia donde se muevan o la distancia a la que se encuentran. Reconocen que en los últimos 10 o 15 años el parque automotor ha crecido en magnitud y que se refleja en la movilidad de la zona, especialmente al momento de encontrar lugar para estacionar, por lo cual dependiendo la hora y las distancias algunas veces prefieren emplear el transporte público o caminar. Si tienen que moverse por calles transitadas o avenidas en un radio de no más de 10 cuadras prefieren caminar, porque es seguro, hay muchos locales comerciales hay gente, etc., cuando tienen que desplazarse hacia la estación desde lugares más periféricos o es de noche prefieren usar transporte público. Cuando las distancias son más largas o tiene que moverse con chicos o bolsos o paquetes, prefieren modos privados (las que pueden acceder al auto).

Por otro lado, se evidencia una cuestión interesante para problematizar referida a la movilidad transversal entre lo que es considerado ramos sur y norte, ya que el ferrocarril supone una barrera física que genera complicaciones para las dinámicas entre los dos sectores, y hay una ausencia de conexión entre ellos. Desplazarse en un transporte público desde un sector al otro, podría demorar mucho tiempo, casi 40 minutos, ya que no hay ningún modo que vaya directo; lo mismo ocurre para el uso del automóvil, dependiendo la hora, los cruces se encuentran cerrados por el paso del tren y se dificulta cruzar, a veces las espera puede llegar a más de media hora para un cruce. Cabe destacar que en esta localidad no se registran cruces bajo nivel ni puentes como los hay en otros distrititos lindantes. De esta manera, se prefiere hacer desplazamientos a pie para los cruces.

En relación a su evaluación del transporte público, reconocen que la nueva gestión de los ferrocarriles ha mejorado mucho, pero no se muestran satisfechas con la nueva disposición de la estación en el lado norte de los trenes con destino a once, ya que no resulta 'cómoda'. Por otro lado, concuerdan en que la cobertura de transporte es buena en horarios diurnos, no así en horarios nocturnos, donde se hace más difícil la movilidad hacia ciertos destinos, como puede ser al centro de la capital, siguiendo el corredor del oeste (Rivadavia, ferrocarril), hacia Palermo por el Metrobus, hacia otras localidades del oeste de la RMBA o aledañas al corredor oeste, sin embargo cuando se trata de viajar hacia el norte o el sur, es decir, la movilidad transversal, es necesario realizar trasbordos y la movilidad se vuelve más compleja, no sólo por las distancias, sino también los tiempos y costos de viaje.

En general, si el transporte público tuviera mejoras en su servicios, como la frecuencia, el estado de los coches o algunos cambios para mejorar los recorridos de los ramales, lo usarían más, en el caso de las mujeres que emplean más modos privados, o estarían más satisfechas y cómodas en el caso de los que lo usan.

En esta localidad, como conclusión podemos extraer que las mujeres tienen más posibilidades de elección y oferta de transporte para desplazarse, las preferencias estarán determinadas por las distancias, los horarios y lugares hacia donde se dirigen. La cobertura del transporte es amplia, aunque sigue siendo limitada en relación a algunos destinos, como decíamos anteriormente. A su vez, las frecuencias no son lo suficientemente amplias y durante la noche se hace muy compleja la movilidad. Mientras los desplazamientos sean cortos y dentro de la ciudad, la accesibilidad está garantizada, ya sea a través del transporte público o activo, mientras que cuanto más lejano sea el destino o dependiendo del horario, se vuelve más complicado, con lo cual el derecho a la movilidad estaría siendo plenamente garantizado a través de modos privados, debido a las deficiencias que presentan el transporte público en general.

El caso de San Justo

San Justo es la localidad cabecera (donde se encuentra la Municipalidad, el Poder judicial y el Poder Legislativo) del partido de La Matanza.

Tiene por límites la calle La Paz, Rivera Indarte, Alberto Lartigau, Camino de Cintura, Venezuela, hasta Pedro Ignacio Rucci, Avenida Crovara, Peribebuy, Formosa hasta Avenida Mosconi hasta Zapiola luego Ancaste hasta la calle La Paz nuevamente. Hacia el Oeste limita con Villa Luzuriaga y Sudoeste con Isidro Casanova, al norte con Ramos Mejía, al este con Lomas del Mirador y La Tablada y al sur con Ciudad Evita. Desde el Congreso de la Nación hasta la rotonda de San Justo hay casi 19 kilómetros. Desde Cañuelas yendo por Ruta 3, hay aproximadamente 43 kilómetros hasta San Justo. Tiene una superficie total de 26 Km^2. Dentro de la localidad se encuentran todos los tribunales de La Matanza, los registros del automotor, la Universidad de La Matanza y el Hospital Italiano de San Justo. A pocos metros de dicha rotonda también se encuentra la terminal de omnibus, en la Avenida Monseñor R. Bufano (Camino de Cintura).

En este caso, se encuentra la estación de ferrocarril que lleva su nombre correspondiente a la línea Roca, servicio diesel que une las localidades de Temperley y Haedo, sin embargo, el volumen de pasajeros es comparativamente menor, respecto de la línea Sarmiento en la estación de Ramos Mejía, próxima a esta última. El centro de trasferencia se registra en la plaza principal donde se encuentra la Municipalidad. Constituye una estación principal donde se registran 43.300 pasajeros diarios (INTRUPUBA) y un lugar de trasbordo, aunque el mayor caudal de pasajeros se percibe en las líneas de transporte público colectivo que circulan por la zona y son aproximadamente 28[3]. Las principales vías de circulación son La Ruta 3, Camino de Cintura, Av. Illia, Av. Yrigoyen, Av. Pte. Perón (ex Kennedy), Varela, Arieta y Almafuerte. En la plaza principal se emplaza una parada de taxis y por la cercanía circulan también combis que coinciden con las mismas empresas que se mencionaron anteriormente que circulaban por la ciudad de Ramos Mejía. Sin embargo, es importante destacar que aquí se observa la presencia de servicio informal de combis, sin registro ni identificación de empresas prestadoras, principalmente sobre la Ruta N° 3, que circulan por la misma desde localidades más alejadas en la segunda o tercera corona y tiene un punto de ascenso y descenso de pasajero en San Justo y luego en Liniers para quienes viajan hacia Capital. La presencia de este tipo de servicios informales está relacionada con la baja cobertura del

[3] Líneas San Justo: 54, 55, 88, 96, 97, 113, 172, 174, 180, 185, 205, 218, 242, 284, 298, 306, 321, 325, 338, 378, 382, 406, 620, 621, 622, 624, 628 y 630.

servicio formal, no sólo en el alcance del recorrido sino en la frecuencia de los servicios, ya que la mayoría de las empresas no lo prestan.

En la figura 2 presentada a continuación, se puede observar que hay una muy buena cobertura de transporte público en el centro de la ciudad, en las inmediaciones a la plaza, por donde circulan numerosas líneas de colectivo, hasta que comienza el Metrobus La Matanza sobre la ruta 3, donde continúan sus recorridos la mayoría de los ramales. Se evidencia que hay un gran caudal de servicios sobre el recorrido del Metrobus, sin embargo en los espacios intersticiales, y a nivel transversal la circulación es menor, salvo sobre avenidas importantes que lo crucen, como en el caso anterior, aunque se presente circulación, se trata de una línea o ramal que genera una cobertura parcial, ya que las frecuencias no son óptimas, y de mayor complejidad durante la noche. Del otro lado de Camino de Cintura, la cobertura de transporte es muy baja, lo que dificulta a los residentes tener que desplazarse hacia la ruta para poder tomar un transporte público, o deben recurrir a estrategias alternativas como remises barriales.

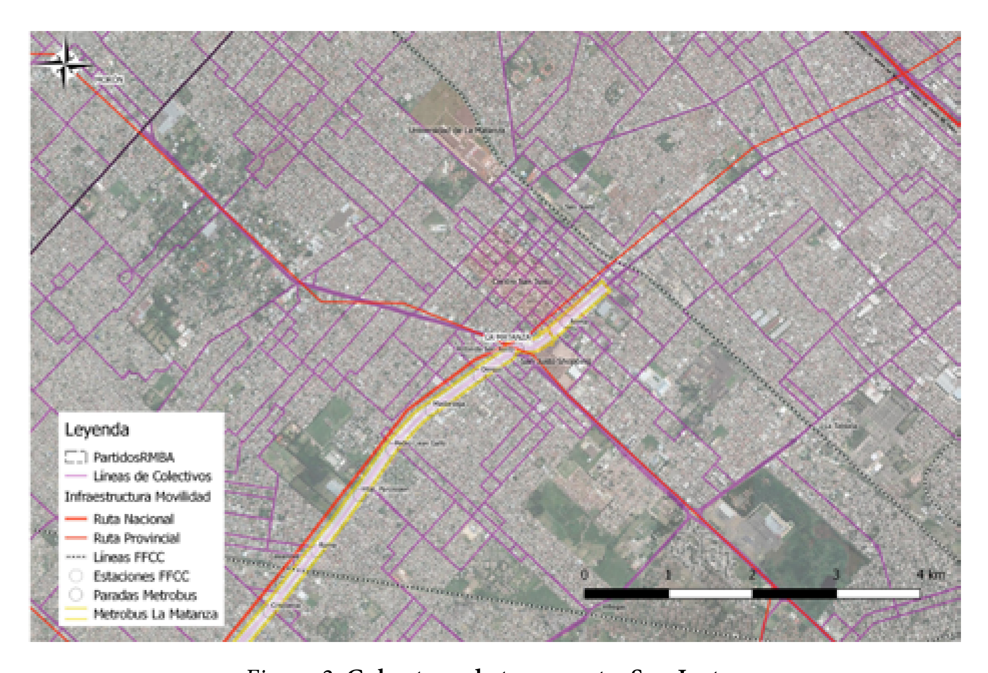


Figura 2. **Cobertura de transporte, San Justo.**

Fuente: elaboración propia.

En relación a las entrevistas, las mujeres que allí residen manifiestan que pudieron elegir tener sus actividades en la cercanía de su casa, ya que allí se concentran muchas actividades jurídico-administrativas, educativas, de la salud, se encuentra mayor oferta de posiciones donde insertarse laboralmente. En general coinciden en que su movilidad es en etapas, con paradas en distintos lugares para hacer distintas actividades.

El centro de San Justo presenta facilidades para desplazarse, hay buena oferta de transporte público, muchas líneas y ramales con diversos recorridos, hay remiserías y taxis. Hay transporte toda la noche, con lo cual no resulta peligroso para viajar en horario vespertino.

A medida que se aleja del centro es difícil la conectividad, sobre todo porque los transportes circulan por la ruta 3, con lo cual, es preciso desplazarse hacia la ruta, caminado varias cuadras para tomar un transporte. Las distancias son mayores, sobre todo a los equipamientos educativos o lugares de trabajo en capital federal, lo que ha determinado la elección de usar un automóvil. La necesidad de hacer trasbordos, sumado a las grandes distancias de circulación hacia otros lugares como la capital federal u otros puntos del conurbano hacia el norte o el sur, determinan que en muchos casos, con el correr de los años, y las mejoras en sus posibilidades económicas, las mujeres hayan decidido tener un automóvil.

Los desplazamientos a pie se observan en el centro, sin embargo la movilidad peatonal se vuelve más compleja bordeado la ruta debido a la configuración de las infraestructuras y de la gran congestión de transito por la cantidad de transporte que allí circulan, sumado al hecho de que saliendo del centro los recorridos son por la ruta, y allí la veredas no están preparadas para la movilidad a pie. El uso de las bicicletas también es complejo ya que no hay infraestructuras como bicisendas y la velocidad de desplazamiento de los vehículos es muy alta con lo cual en ocasiones se vuelve “peligroso”.

En el centro de San justo hay gran oferta de transporte público con recorridos que van hacia distintos destinos, a Capital Federal llegan varias líneas con diferentes locaciones, lo mismo al interior del municipio. Sin embargo ocurre, como en el caso anterior, que fuera de la cobertura del corredor oeste o sudoeste, la movilidad transversal hacia el norte o sur, obliga a hacer trasbordos. A su vez, la movilidad se vuelve más compleja cuando se aleja del centro hacia las zonas periféricas, depende de la comunicación con y a través de la ruta, lo que lleva a privilegiar elecciones privadas.

Las entrevistadas concuerdan que en el centro de la ciudad pareciera que la planificación estuviera orientada hacia el uso del transporte público, ya que por el congestionamiento de transito que hay y las dificultades para estacionar, por el estacionamiento medido entre otras variables, resulta más sencillo moverse con modos públicos o activos, sin embargo, cuando nos alejamos del centro hacia barrios periféricos, la forma de la ciudad está orientada hacia los modos privados, ya que hay cobertura más baja y se dificulta el uso de modos no motorizados.

Por otro lado, concuerdan en que si el transporte público tuviera mejoras lo usarían más, con algunos cambios tales como mayor frecuencia, mejores condiciones de los coches o nuevas y mejores paradas, ya que no se observan que estén señalizadas ni que haya refugios.

Como conclusión de este caso podemos extraer que en el centro de San Justo el derecho a la movilidad puede ser ejercido a partir de diversas estrategias, ya que la cobertura del transporte es amplia, la circulación a pie es factible, de hecho la movilidad privada por momento se dificulta por la gran presencia de modos públicos y la falta de espacio para estacionar, sin embargo a medida que se aleja hacia la ruta y barrios aledaños, la accesibilidad se complejiza, ya que toda la comunicación depende de la circulación en la ruta por el Metrobus y por fuera de la misma es deficiente, adicionando la situación de que por la noche la frecuencia es muy baja, con lo cual ante las posibilidades se privilegia en estos casos los modos privados.

El caso de Villa Luzuriaga

Villa Luzuriaga es una de las localidades del partido de La Matanza, en la provincia de Buenos Aires. Limita al norte y al oeste con el partido de Morón, al este con la ciudad de San Justo, al sur con las ciudades de Rafael Castillo e Isidro Casanova, y al nordeste con la ciudad de Ramos Mejía. En el año 2010 la legislatura provincial le concedió el status de "ciudad". El desarrollo de la ciudad está íntimamente relacionado con las épocas de prosperidad económica y de acceso a la vivienda para sectores populares donde se hizo evidente la expansión hacia los municipios adyacentes, en pleno crecimiento, favorecidos por los nuevos loteos y la aparición de medios de transportes, entre los que se destacaba el tren.

En este sentido, la zona que comprende hoy Villa Luzuriaga, que había sido loteada durante la segunda mitad del siglo XIX por la sucesoria de Justo Villegas, se fraccionó, instalándose en la zona numerosas quintas fruti hortícolas, viveros, y el matadero, potenciales fuentes de trabajo que atrajeron a la zona a los primeros vecinos estables, quienes formaron así el primer centro urbano, conocido como "la Villa Vieja".

Actualmente la ciudad de Villa Luzuriaga está conformada por diversos barrios, con sus características propias, donde lo público y lo privado se combinaron para generar un desarrollo que, a lo largo de su historia, fue determinando niveles económicos, sociales y espaciales diferentes.

En la ciudad de Villa Luzuriaga la situación que se presenta respecto a la movilidad posee algunas especificidades. Si bien el ramal de ferrocarril de la línea Roca atraviesa la localidad no se halla ninguna estación principal que lleve el nombre de la misma, a su vez, no es considerado por INTRUPUBA como un centro de trasbordo. Se trata de una ciudad de características netamente residenciales, donde la población se traslada hacia otras ciudades o localidades como destino o como lugar de trasbordo. Los principales destinos son la ciudad de Morón, Haedo, Ramos Mejía y Liniers para realizar trasbordo. El transporte público se encuentra monopolizado por una única empresa que realiza los recorridos por la zona, *La Cabaña* es quienes administran los servicios de las 4 líneas que cubren la localidad: 242, 172, 298 y 624. Durante el día presentan buena frecuencia en hora pico, sin embargo el resto del día resulta difícil viajar y por la noche no prestan servicios nocturnos, con lo cual obligan a los pasajeros a recurrir a servicios privados. Se encuentran remiserías fácilmente sin embargo no se observan paradas de taxis, el servicio de combis que se presta lo ofrecen dos empresas que trabajan en la zona. Las principales vías por donde circulan las líneas de colectivos son la Av. Pte. Perón (ex Kennedy), América, Av. Santa María, Arieta, Triunvirato e Indarte. Por estas calles y avenidas como se dijo circula el transporte público de pasajeros, sin embargo, en las zonas más alejadas (del otro lado de camino de cintura) a estas vías, quedan relegadas del acceso al transporte, con lo cual deben trasladarse a pie o buscar otras estrategias para poder acceder a los lugares por donde circulan los mismos. Estas zonas coinciden con los barrios más humildes, con lo cual se presenta otro indicio de confir-

mación de hipótesis de que los sectores más empobrecidos son quienes menor acceso tienen a la movilidad pública.

Esta situación descripta anteriormente, se evidencia en la figura 3 presentada a continuación, donde se observa, en comparación a los casos anteriores, una baja cobertura de transporte, y el mayor caudal sobre avenidas, como América o Arieta, sin embargo en los intersticios de las mismas se evidencia una baja presencia de servicios.

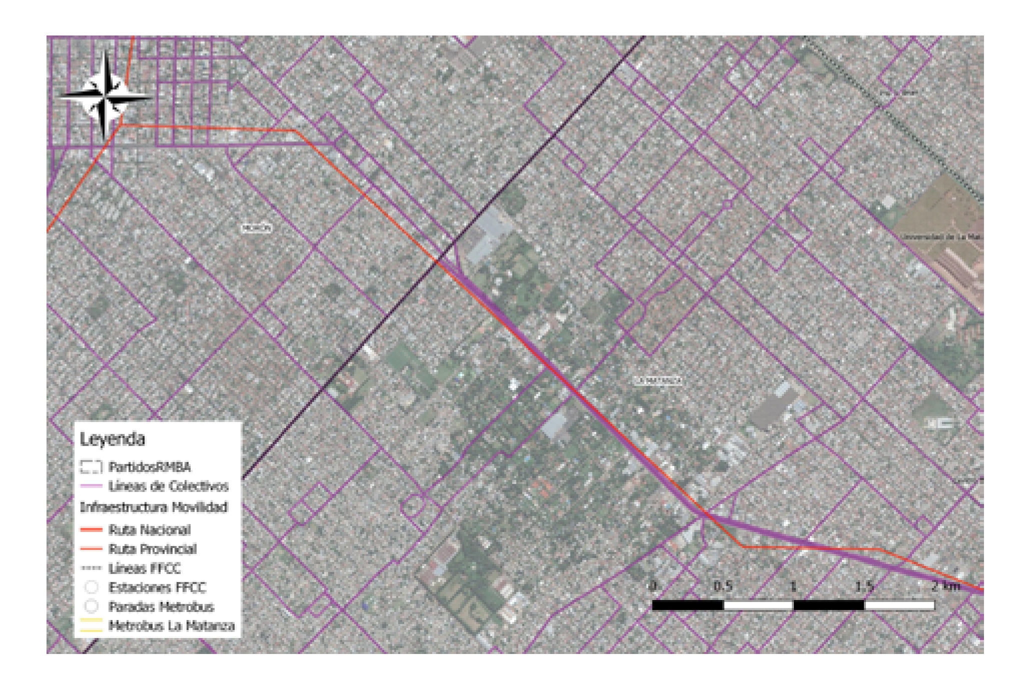


Figura 3. **Cobertura de transporte, Villa Luzuriaga.**

Fuente: elaboración propia.

A partir de las percepciones de las entrevistas diremos que el caso de Villa Luzuriaga, se trata de una ciudad dormitorio, es decir, el uso del suelo residencial condiciona a sus habitantes a desplazarse hacia otras localidades para realizar sus actividades, principalmente laborales. Las entrevistadas coinciden en que en las cercanías de sus domicilios se observa una oferta de comercios para satisfacer sus demandas diarias, aunque

cuando precisan algún bien específico tiene que desplazarse hacia otros centros comerciales.

En general la movilidad pública presenta algunas complicaciones en la zona ya que circulan pocas líneas que pertenecen a una sola empresa, con lo cual se encuentran 'cautivos' de las decisiones de la misma respecto a las frecuencias y recorridos. Al servicio en general lo catalogan como ''bueno'' en horarios diurnos pero reconocen que las frecuencias y tiempos de espera son muy prologados, e incluso durante la noche no hay servicios. Solo una línea de colectivo llega hacia la capital federal, el resto cubren recorridos dentro de la Región, en las cercanías al corredor oeste y sudoeste. Como en los casos anteriores, no se observa oferta de modos que permitan desplazamientos en sentido norte o sur, sin embargo aquí la situación es más compleja ya que necesariamente se deben hacer trasbordos para desplazarse hacia otros lugares que no sean localidades de La Matanza, Morón o CABA hacia Caballito. En general los testimonios concuerdan en que es una ciudad que no ha presentado lineamientos de planificación y su disposición presenta características que favorecen el transporte privado.

En este caso las mujeres también muestran movilidad en etapas y privilegian desarrollar sus actividades en las cercanías de sus domicilios, de ser posible, por las distancias, realizan sus desplazamientos a pie o en bicicleta, si no emplean modos privados, propios u otras estrategias como remises o *uber* y en última instancia transporte público. Sin embargo, sostienen que preferirían usar transporte público si este tuviera algunos cambios como las frecuencias o ampliara sus recorridos.

Aquí se observa una situación de mayor complejidad, ya que la movilidad se encuentra limitada para el uso de transportes públicos, que insumen más tiempo de espera y requieren empleo de más dinero para hacer trasbordos, ya sea con otros modos públicos o de un modo privado hacia alguna coordenada y de allí otro modo (el típico caso de ir hacia la estación de tren o hacia alguna avenida más céntrica donde circulan más líneas de colectivo). En estas circunstancias los modos privados o activos (pie, bici) parecieran ofrecer ventajas con respecto al público, con lo cual podría concluir que el ejercicio del derecho a la movilidad aquí está garantizado por modos privados y determinado por otros factores tales como la distancia, si son desplazamientos cortos y la persona de encuentra en

buen estado, puede ser cubiertas por modos activos, sin embargo, cuando se trata de distancias más extensas, horarios nocturnos o personas con alguna limitante física, no queda alternativa más que los usos privados.

Conclusiones

Como conclusiones podemos extraer, en primer lugar, que en el corredor sudoeste, en particular en La Matanza, la estructuración no es tan marcada sobre la oferta de autopistas, si no que los movimientos se observan hacia el interior o entre los municipios vecinos y hacia el centro, privilegiando lo no motorizado para las distancias cortas y el transporte público o privado para los desplazamientos más largos.

En cuanto a la cobertura de servicios públicos, las líneas parecen prestar servicios dentro del municipio, hacia el corredor oeste o hacia algunos sectores de la CABA, sin embargo, si el análisis se hiciera en forma transversal, la vinculación entre corredores muestra una deficiencia en cobertura. Tanto en el centro de San Justo, así como en el centro de Ramos Mejía, se presenta una buena cobertura de modos públicos, sin embargo a medida que nos alejamos hacia barrios más periféricos, la cobertura disminuye y los servicios se vuelven más flexibles en frecuencia y condiciones de viaje. En el caso de Villa Luzuriaga, tanto la cobertura como los servicios son deficientes, ya que hay pocas líneas y las frecuencias presentan muchas dificultades. En relación a la articulación trasversal ferroviaria, se observa una baja conexión a través del ramal Haedo-Temperley, aunque con muy pobre nivel de servicio, que no es registrado ni utilizado por ninguna de las entrevistadas.

Respecto a las prácticas de movilidad de las usuarias, diremos que se ratifica la idea de que las mujeres se desplazan en múltiples destinos, es decir, realizan su movilidad en etapas, cumplen varias tareas, como el trabajo, estudio, cuidado de familiares (niños), compras, medico, buscando equilibrar las distancias y obligaciones. Es importante también aclarar que las mujeres de estos distritos, tuvieron la posibilidad de elegir donde realizar sus tareas, y ello concluyó en la búsqueda de lugares cercanos a sus residencias, en el caso de las madres, para estar cerca de sus hijos y sus establecimientos educativos, o simplemente para evitar las demoras

para desplazarse. La posibilidad de elegir donde emplazar sus actividades se presenta como una gran ventaja, sin embargo, las elecciones de desplazamiento siguen siendo complejas en relación al lugar de residencia o dependiendo de los destinos.

Las elecciones por modos privados sigue siendo muy elevada entre las mujeres de ingresos medios estos municipios; las que tienen automóvil particular suelen usarlo con asiduidad, y las que no lo poseen en general reconocen la comodidad que les significaría tenerlo, el automóvil siguen siendo un objeto con características cuasi aspiracionales, muchas mujeres que no lo usan o no poseen uno propio manifiestan que en algún momento de su vida lo tendrían, o mujeres que en su vida laboral adulta han empleado modos públicos, en su mediana edad, planean adquirir un automóvil. El auto pareciera presentarse como la solución a las complejidades que presentan los modos públicos, por comodidad, tiempo de viaje y distancias, inclusive considerando los problemas de congestionamiento de tránsito, problemas para estacionar o los costos de mantenimiento. En general, las mujeres de mediana edad, de 40 años para arriba, manifiestan que se le ha presentado un problema acceder a manejar o usar el automóvil, las mujeres más jóvenes, entre 20 y 30 años por lo general usan transporte público, y piensan tener un automóvil en un futuro, y en general los rangos intermedios, entre 30 y 40 son las que mayoritariamente lo emplean, ya sea porque tienen hijos y les resulta más cómodo o porque tienen múltiples actividades y el auto les facilita los desplazamientos y luego de años de usar transporte público, deciden acceder a uno. En los casos estudiados, tener un automóvil les ha costado pero decidieron acceder de todas maneras, ya que este les permite una autonomía, comodidad que otros modos no satisfacen, para desplazarse a distancias mayores 10 cuadras.

A partir de lo anterior, es destacable el hecho de que todas las entrevistadas manifestaron que preferirían usar el transporte público si tuviera mejoras, con lo cual podemos concluir que la elección de modos privados se encuentra asociada a la necesidad de satisfacer vacancias que presenta el transporte público en su servicio, ya sea en su cobertura, frecuencia o prestación. A su vez, también se muestra como las elecciones no motorizadas son elevadas, con lo cual indicaría la importancia de fomentar la

construcción de espacios peatonales o de habilitación de espacios para circulación no motorizada en los municipios.

Por lo tanto, la importancia del ejercicio del derecho a la movilidad, debería centrarse en la construcción de estructuras que faciliten la configuración de movilidades hacia el interior de los municipios, donde se llevan adelante la mayoría de los viajes no motorizados, que representan un gran porcentaje en la distribución modal, así como el fomento de la movilidad transversal, dotando de mayor cobertura e infraestructura correspondiente.

El patrón automóvil intensivo sigue teniendo gran preponderancia también en las elecciones modales por género, con lo cual, la necesidad de emplear un automóvil particular para tener una accesibilidad garantizada, se adiciona a la problemática de la exclusión de grupos sociales: las mujeres, sin acceso al transporte privado, no podrían tener una accesibilidad garantizada. En ese sentido, podríamos concluir y reafirmar a partir de la hipótesis planteada al inicio, que la exclusión no se trata sólo de un problema de cobertura o acceso al transporte público para determinados sectores con determinados ingresos, o ciertas áreas geográficas, sino que en el caso de las mujeres la exclusión se vive en tanto quedan fuera del acceso al transporte particular, y deben generar otras estrategias, donde se ponen en juego otras variantes, como la seguridad física para llegar a destino.

Referencias bibliográficas

ABBA, A. (2011). Metrópolis Argentinas. Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales, *Jornadas Regionales de Información Geográfica y Ordenamiento Territorial 2* (p. 71-114), Santa Cruz.

ASCHER, F. (2005). Les sens du mouvement: modernités et mobilités. En ALLEMAND, S. *et a; Le sens du mouvement* (pp. 21-35). París-Belín: IVM.

BLANCO, J., SAN CRISTÓBAL, D. y BOSOER, L. (2014). Expansión metropolitana, desigualdad social y movilidad cotidiana: el trabajo en las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires. En HIDALGO, R.

y JANOSHKA, M., *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (pp. 115-128). Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.

CEBOLLADA, A. (2009). Mobility and Laboru Market exclusión in the Barcelona Metropolitan Region. *Jornal of Transport Geography*, *17*, 226-223.

CICCOLELLA, P. (1999). Globalización y dualización en la región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes Inversiones y reestructuración socio-territorial en los años noventa. *Eure*, *25*(26), 5-27.

GARCÍA PALOMARES, J. (2008). Incidencia en la movilidad de los principales factores de un modelo metropolitano cambiante. *Eure*, *34*(101), 5-24.

GUTIÉRREZ, A. (2005). Movilidad urbana y transporte alternativo en Buenos Aires. En ANISIO B. *et al.* (Eds.), *Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2005* (vol. I) (pp. 56- 67), Recife: ANPET.

GUTIÉRREZ, A. (2012). Gestión Metropolitana del Transporte Colectivo en Buenos Aires. Falsos dilemas y perspectivas. *Revista Iberoamericana de Urbanismo* RIUR. *8*, 89-102.

GUTIÉRREZ, A. y REYES, M. (2017). Mujeres entre la libertad y la obligación. Prácticas de movilidad cotidiana en el Gran Buenos Aires. *Revista Transporte y Territorio*, *16*.

GUTIÉRREZ, A. y KRALICH, S. (2005). Transporte alternativo en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Un análisis de su evolución entre 1993-2003. *Actas del X Encuentro de Geógrafos de América Latina Universidade Federal de Sao Paulo*, 6759-6773.

GUTIÉRREZ, A. y PEREYRA, L. (2018). ¿Patrón de género? Un análisis comparativo de la movilidad cotidiana en ciudades argentinas. *XX Congreso Latinoamericano de transporte Urbano*. Medellín, 23-26 julio. En prensa.

HANSON, S. (2010). Gender and mobility: new approaches for informing sustainability. *Gender, Place & Culture: A Journal of Feminist Geography*, *17*(1), 5-23.

HARVEY, D. (2014). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Barcelona: Akal.

JIRÓN, P y ZUNINO SINGH, D. (2017). Dossier. Movilidad Urbana y Género: experiencias latinoamericanas. *Revista Transporte y Territorio*, *16*, 1-8

KAUFMANN, V. (2008). Les paradoxes de la mobilité. Laussane: Le Savoir Suisse.

LAZO, A y CONTRERAS, Y. (2009). Aproximación exploratoria al estudio de la movilidad cotidiana de las mujeres. El caso de La Pintana. Santiago de Chile, *Encuentro de Geógrafos de América Latina*, Montevideo.

LEFEBVRE, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. París: Antrophos.

MIRALLES, C. (2005). Transporte y Accesibilidad. *Jornadas Urbanismo y género. Una visión necesaria para todos*. Barcelona, 27, 28 y 29 de abril.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. Urbanismo con perspectiva de género. Junta de Andalucía. Unidad de Género. Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/iam/catalogo/doc/iam/2004/18542.pdf>. Consultado el 7 de julio de 2018.

SHELLER, M. (2008). Gendered mobilities. En UTENG, T. P. y CRESSWELL, T. (Comps.), *Gendered Mobilities*. Aldrershot-Hampshire: Ashgate.

SHELLER, M. (2014). Mobility Justice, *WI Journal of Mobile Culture*, *8*(1), Disponible en <http://wi.mobilities.ca/mimi-sheller-mobility-justice/>.

TOBIO, C. Estructura urbana, movilidad y género en la ciudad moderna. *Boletín CF+S* 2000 (pp. 1-9), Escuela técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.

TORRES, H. (2001). Cambios socioterritoriales en Buenos Aires durante la década de 1990. *Eure*, *26*(80), 34-57.

VASCONCELLOS, E. (2015). *Transporte urbano y movilidad*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

VELAZQUEZ, M. (2013). El derecho a la movilidad urbana en un contexto de pluri-agencialidad metropolitana. En *CELS* Derechos Humanos en Argentina. Informe. Buenos Aires: Siglo XXI.

MUTACIONES Y CONTINUIDADES EN LA ACTIVIDAD LOGÍSTICA DE LA REGIÓN METROPOLITANA EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

Maximiliano Augusto Velázquez
CETAM-ISU-UBA
maxovelazquez@gmail.com

Introducción

El proceso de expansión urbana de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) supuso cambios socioterritoriales materializados espacialmente en la relación de infraestructuras de transporte y usos del suelo de la reconversión de renta rural en urbana, la densificación de zonas que hoy consideramos centros o subcentros. Dicha expansión incrementa y complejiza las actividades de transporte de cargas en las diferentes escalas territoriales, tanto las cadenas logísticas para comercio exterior, comercio interior o urbano-regionales.

La logística presenta ciertas particularidades al relacionarla con los usos del suelo urbano. Exige un requerimiento de terrenos de grandes dimensiones para la realización de actividades de ruptura de cargas, ya sea de las cadenas de insumos, abastecimiento o distribución, o para necesidades de depósito y almacenamiento, siempre vinculadas y articuladas por las infraestructuras de los modos disponibles de transporte: vial, ferroviario, portuario o aeroportuario.

Históricamente dichas actividades se concentraron en torno al puerto de Buenos Aires, sus playas ferroviarias aledañas y los diferentes mercados de abastos especializados por rubros. La consolidación del camión como el principal vehículo para la movilización de las cargas urbanas permitió un desplazamiento de los terrenos de uso logístico hacia los límites de la urbanización, aunque sin políticas integrales de zonificación urbana: la

primer corona hasta la década del sesenta (por ejemplo la zona del Mercado Central y la Ruta Provincial 4), la segunda corona hasta la década del ochenta (en torno a la Ruta Panamericana), y la tercer corona desde la década del noventa (ejemplificado en el Parque industrial Pilar y la Ruta Provincial 6).

Nuestra hipótesis de trabajo es que a medida que la ciudad se expande, las actividades logísticas se alejan relacionalmente en el territorio, demandando trayectos cada vez más largos y costosos, hegemonizados por el transporte automotor de cargas, reduciendo significativamente la actividad ferroviaria y complejizando las operaciones de comercio exterior en puertos y aeropuertos.

Enfocaremos metodológicamente el artículo a partir de una periodización de la logística de la Región Metropolitana con acento en las primeras décadas del siglo XXI, integrando los principales proyectos de infraestructura de transporte en curso, particularmente los viales, la expansión de la urbanización y la disposición espacial de las principales zonas logísticas en la búsqueda de la construcción de mapas temáticos. Nuestro objetivo es verificar si se presentan mutaciones en la lógica de alejamiento de las actividades o si se trata de una continuidad con las especificidades de cada caso.

Hemos separado el artículo en tres partes: la primera, refrescará el enfoque teórico de la relación entre movilidad y territorio así como algunas aproximaciones a los conceptos más importantes de la logística; en la segunda, expondremos una evolución de la Región Metropolitana y su logística en mapas entre 1870 y 2015 en donde se podrá visualizar el efecto de alejamiento de las actividades industriales que fueron quedando "atrapadas" por la expansión urbana; en la tercera, a partir de los datos de la última matriz de origen y destino de cargas realizada, visualizaremos el impacto de los mismos en la Región Metropolitana.

Algunas breves reflexiones teóricas

Las reflexiones sobre el crecimiento de la urbanidad y la consolidación de la Región Metropolitana de Buenos Aires han sido abordadas desde muy diversos saberes disciplinares con sustento teórico en los diversos

modelos de crecimiento urbano y desarrollo territorial tomando variables demográficas, socioeconómicas y culturales.

En el caso del transporte la mayor parte de las reflexiones se enfocaron en la movilidad de los pasajeros, particularmente las relativas al transporte público, la historia de las empresas ferroviarias, subterráneas y de los colectivos, así como los diversos planes y proyectos que se fueron proponiendo, algunos ejecutados y otros simplemente abandonados. El ámbito de cargas ha quedado relegado a series históricas respecto de toneladas transportadas de cada modo, información relativa al comercio exterior colectada por las principales terminales portuarias, algunas cuestiones regulatorias, normativas y técnicas en cuanto a los vehículos o a las llamadas cargas peligrosas, y a estudios sobre cambios tecnológicos, como por ejemplo el impacto de la aparición del contenedor en los espacios portuarios.

Nos proponemos reflexionar sobre el impacto de la logística de cargas y las transformaciones de la Región Metropolitana de Buenos Aires analizando la importancia de estudiar una particular red dentro del complejo ensamblaje territorial de las diversas infraestructuras, que nos permite profundizar algunas de las problemáticas en las áreas metropolitanas.

Por redes de infraestructura, rescatamos la definición de Simon Marvin y Stephen Graham (2001) que las comprenden como el conjunto de ensamblajes de infraestructuras. Son los bienes físicos y tecnológicos esenciales de las ciudades modernas como pueden ser las redes de transportes, telecomunicaciones, provisión de energía eléctrica, agua, desagües, satelital, etc. (p. 10). Entendemos que la red logística inscripta dentro de las infraestructuras de transporte corresponde un proceso sociotécnico particular ya que muchos de los requerimientos espaciales que han provocado los cambios en los sistemas de transporte de cargas y los diferentes tipos de logística aplicados, producen también muchos cambios de prácticas en la sociedad y en la territorialización de dichas prácticas.

Estudiar las ciudades y su crecimiento territorial desde una perspectiva de las redes de infraestructura requiere articular los estudios urbanos con la teoría social del actor red de Bruno Latour, ya que ésta permite pensar la ciudad como un objeto múltiple y descentrado (Farias, 2011). En este sentido, surge el concepto de ensamblajes urbanos, definido por Farías, en el que resalta la compleja relación de diferentes tipos de ciudades "en-

sambladas" entre sí con cualidades emergentes y en relaciones exteriores entre las partes, pero entrelazadas y concatenadas en múltiples niveles, haciendo proliferar los planos y capacidades de acción en la ciudad. Así la red para el transporte de cargas está ensamblada por la red usada para el transporte de pasajeros, tanto vial como ferroviario, así como articulada por ejemplo con las redes de servicios básicos urbanos.

Las redes de infraestructura están en constante movimiento, dicho movimiento se compone de nodos que aparentan estar territorialmente inmóviles y flujos, y que se relacionan con otros nodos. Estos elementos ocupan superficies considerables en las ciudades y muchas veces han sido sinónimos de monumentalidad para la prosperidad urbana (Sennett, 1994: 144). Muchas de éstas infraestructuras inmóviles, presentan ciertas funciones que van quedando anacrónicas por lo recambios tecnológicos o por nuevos ejes de desarrollo productivo.

Siguiendo a Potrykowski y Taylor (1984) en todo sistema de transporte pueden identificarse tres componentes esenciales:

- La infraestructura, que agrupa la red de transporte y a sus instalaciones vinculadas. Dicha red está formada a su vez por un conjunto de nodos o intersecciones donde se origina, traspasa o finaliza un desplazamiento, y un conjunto de arcos o líneas por donde se realizan dichos desplazamientos. Las instalaciones de transporte pueden agrupar elementos como puertos, aeropuertos, puentes, viaductos, estaciones, almacenes y depósitos, entre otras.

- Los flujos de transporte, que están formados por el tráfico que recorre la red así como por los modos de transporte utilizados para realizar estos desplazamientos. Así los flujos fluvio-marítimos utilizan el medio agua y requieren de ciertas infraestructuras para operar como los muelles, los flujos ferroviarios utilizan el medio tierra siendo guiados por las vías existentes, los flujos automotores también utilizan el medio tierra pero pueden utilizar las rutas, avenidas y calles dispuestas, los flujos aéreos requieren de aeropuertos y utilizan el medio aire, y

los flujos que utilizan ductos generalmente prestan servicios en el medio tierra.

- Los servicios de transporte, que están compuestos por las diversas empresas y organizaciones del transporte que definen los trayectos de recorrido, los tiempos de recorrido, las tarifas, etcétera.

La condición de toda infraestructura es que desde el momento que se planifica está ya obsoleta en términos de los flujos y servicios de transporte que plantea servir y que fueron estimados con ciertas condiciones y a partir de ciertos presupuestos de obra. Desde que se libera a servicio requiere de un permanente mantenimiento y ajuste para continuar siendo útil para los fines a los cuales fue planteada. Cuando ya no cumple con su función primordial termina asumiendo otros roles socioespaciales en base a las necesidades y prácticas de la ciudad de cada tiempo histórico.

Cuando nos referimos a la logística es necesario considerarla desde una perspectiva integral que implica observar a los espacios infraestructurales para el transporte de cargas por un uso del territorio en el tiempo, podríamos decir que se trata de una convergencia espacio-temporal, de una organización y sincronización de flujos a través de estrategias y tácticas de los dadores de carga, transportistas, logísticos, reguladores, entre otros actores intervinientes. Esas prácticas se aplican sobre ciertos nodos desarrollando y perfeccionando dichas redes, jerarquizando a unos en detrimento de otros. Las prácticas del mercado de transporte tienden a diferenciar, fragmentar y segregar el territorio, generando espacios conectados y espacios desconectados simultáneamente.

Haciendo un breve repaso histórico durante los siglos XIX y XX, sin entrar en el origen militar de la logística, los enfoques se organizaban en torno a la noción de competencia entre modos con modelos estáticos de orígenes y destinos dispuestos por la división internacional del trabajo, en donde ciertos países eran productores de materias primas y otros eran productores industriales. Los diferentes países establecieron criterios para recolectar información que permitía controlar y regular los flujos.

La lógica del siglo XXI marca el desplazamiento de referirnos al transporte de cargas para pasar a comprenderla como logística. La visión

ya no es competencia entre modos sino complementariedad, usar el mejor modo en cada espacio territorial, por lo tanto la información ya no debe ser para controlar y regular sino para eficientizar los servicios de movilidad de cargas.

Existen pocos textos académicos teóricos sobre estos temas, suponemos que debido a que se ha tratado de enfoques empresariales y prácticos dirigidos a profesionales del sector mayoritariamente privados (Andreani, 2016). Así, las agendas de 1960 ya se referían al transporte multimodal, donde los modos operan independientemente pero coordinados mediante algún contrato entre los dadores de carga y los transportistas, para 1980 se habla de la existencia de corredores intermodales cuando la superposición de infraestructuras permite elegir el mejor modo para cada tipo de carga, hacia 1995 surge el concepto de cadena logística que permite integrar todos los factores de producción y distribución de ciertas empresas de escala global, y ya en el siglo XXI se habla de cadenas de valor, justamente para recuperar las condiciones territoriales por donde fluyen las cargas.

La posición de Argentina dentro de las cadenas logísticas globales es particularmente lejana. Las cargas globales transitan mayoritariamente en el hemisferio norte de este a oeste mientras que se dirigen al hemisferio sur sólo cuando así lo requieran, salvo contadas excepciones particularmente en Asia Pacífico. Como se dice vulgarmente, Argentina es punta de rieles de un ramal secundario mundial.

La logística en Argentina está caracterizada por el decisivo peso de la producción primaria en la organización del sistema, por una orientación dominada por las exportaciones globales y las dirigidas al mercado regional sudamericano, con una matriz de transporte dominada por el transporte automotor de cargas y por la concentración portuaria entorno a la zona núcleo de producción agroindustrial a orillas de los ríos Paraná y de la Plata.

Desde una óptica global, Argentina tiene un problema de primera (o de última milla), allí radican todos sus costos logísticos reduciendo su potencial productivo. Como veremos más adelante si la escala territorial que aplicamos es la del país, la Región Metropolitana de Buenos Aires presenta similares inconvenientes. Los esfuerzos por bajar el costo argentino y reducir la inflación de oferta producida por los fletes de transporte de cargas, implica resolver el ingreso o egreso a los diferentes mercados, que

como hipotetizamos con el crecimiento de la urbanización se encuentran cada vez más lejos, agregando millas a esa primera (o última mencionada).

Adicionalmente, los enfoques de logística permiten analizarla como un sistema integrado a partir de tres áreas operacionales (CEEI CV, 2008):

- La gestión de materiales o de aprovisionamiento, que es la relación logística entre una empresa y sus proveedores, esto es todos los insumos locales o importados que se requieren para producir un bien o brindar un servicio. En el caso de la producción agrícola los insumos son por ejemplo los fertilizantes, agroquímicos y obviamente las semillas.

- La gestión de transformación o interna, que es la relación logística entre las instalaciones de una empresa, es decir, sus plantas, almacenes, depósitos, centros de distribución, que pueden estar en un mismo territorio o tener una gestión global en el caso de algunas multinacionales que ensamblan en el país. La función de transformación es la que agrega valor.

- La gestión de la distribución física, que es la relación logística entre las empresas y sus clientes, en resumidas cuentas acercar los productos a su consumo local o exportación.

Cuando integramos a las tres áreas operacionales se las conoce como cadenas de suministros o en inglés *supply chain*, que implica el traslado de mercancías desde el polo de producción a los puntos de consumo, pero también origina un flujo inverso por devoluciones, residuos, envases, contenedores vacíos, etc., donde aplica la gestión de logística inversa (Andreani, 2016), que fue tomando progresivamente cada vez mayor importancia porque está relacionada con la protección del medio ambiente (hoy forma parte de los programas de mitigación relacionados con la “huella de carbón”), creando un nuevo concepto de un círculo completo (“economía circular”) que lleva a hacer todo lo posible para que los materiales utilizados se puedan reciclar, además de lograr la mayor economía posible en el uso de la energía. Movilizar toda la cadena de suministros así como la logística inversa genera a su vez un impacto territorial que en cada tiem-

po histórico conformó ciertos recorridos y potenció ciertos espacios de la urbanidad, generando dinámicas superpuestas, prevalencia de ciertos modos y medios de transporte de acuerdo con la tecnología disponible.

El transporte por tanto es central para permitir que cada una de estas áreas se desarrolle y permita la viabilidad de los negocios comerciales. La infraestructura para permitir dichos desplazamientos por los modos que se dispongan; los flujos que dependen de la interacción entre proveedores, empresas y clientes, y que operan en clave movilidad (por demanda y oferta) pero también en clave inmovilidad (depósitos, almacenes, centros de acopio y distribución, etc.) y los servicios de transporte que efectuarán cada uno de dichos desplazamientos consolidando envíos, estableciendo modo y medio, y fijando las rutas.

En logística no solo es importante movilizar, sino que es fundamental disponer de espacio para que la carga espere, la condición de inmovilidad. Así, un puerto no solo tiene que tener terminales equipadas y servicios eficientes para la transferencia de los barcos a superficie y viceversa, sino espacios para almacenar, controlar, clasificar, pasar a los modos terrestres, que desde la aparición del contenedor como unidad de carga global exige cada vez más terrenos disponibles para su ejercicio eficiente. Un ferrocarril debe tener playas ferroviarias adecuadas para clasificar, almacenar y distribuir las cargas por sus líneas y ramales, así como un eficiente acceso portuario o aeroportuario, situación que para el caso de la Región Metropolitana ha sido desde mediados del siglo XX un problema recurrente. El camión al tener una escala tan pequeña tiene ventajas competitivas importantes sobre el resto de los modos, y por tanto debe ser considerado como el eslabón fundamental para la operación logística. Lo que antes eran galpones y depósitos de pequeña escala, hoy son grandes espacios logísticos que permiten distribuir insumos o productos a escala metropolitana.

Por último la logística se segmenta tradicionalmente en dos grandes direccionalidades de flujos: la logística para el comercio exterior (COMEX) que puede pensarse con servicios de exportación o de importación y en cuyo flujo participan Aduanas y organismos regulatorios nacionales; y la logística para el comercio interior (COMIN) que es toda aquella que abastece a las ciudades desde la ruralidad o desde otras ciudades del país.

En tiempos recientes, se comienza a mencionar que existe un tercer grupo que adquiere particularidades específicas y que llamamos logística urbana. Es también conocida también como logística de la última milla, abarca todos los movimientos relacionados con la actividad comercial y el suministro y distribución de bienes en las ciudades, por lo que es fundamental para su desarrollo económico (BID, s/d), aunque también se presenta como uno de los principales causantes de la congestión del tránsito, particularmente cuando distribuye mercaderías a múltiples locales en zonas céntricas.

Los problemas de la distribución urbana de mercancías requieren soluciones integrales, ya que afectan a una gran diversidad de actores, como oferentes y demandantes del servicio, autoridades locales y usuarios de la vía pública. En el presente trabajo nos referiremos particularmente a la evolución de ésta forma de flujo, aunque en el recorrido histórico que realizaremos no existía el concepto teórico de logística urbana y muchos flujos eran considerados como pertenecientes o al comercio exterior o al comercio interior.

Mapeando la urbanización desde un punto de vista logístico

Para comprender el conjunto de ensamblajes de las infraestructuras que intervienen en la logística debemos dar cuenta no sólo del espacio por donde circulan los flujos (las trazas de rutas y calles, líneas y ramales ferroviarios, así como rutas de navegación fluvio-marítimo y aérea), sino particularmente los espacios de producción y atracción de los movimientos, así como los espacios de inmovilidad, todos ellos fuertemente anclados al territorio.

Metodología utilizada para la periodización

Una vez repasados los elementos centrales de la logística y particularmente de la infraestructura que requiere, detallaremos las herramientas metodológicas que utilizamos, que nos permitieron trabajar con un sistema de información geográfica creando capas a partir de una revisión bibliográfica e histórica de los elementos que consideramos pertinentes.

Como el objetivo es lograr visualizar la periodización a través de mapas que correspondieren a momento de la historia de la urbanización de la región, hubo que incorporar información referida a:

- la topografía (por ejemplo, donde estaba la costa y los ríos, con particular mención a la rectificación del Riachuelo entre 1922 y 1945);
- las infraestructuras de transporte (puertos, aeropuertos, vialidades, trazas ferroviarias);
- la mancha urbanizada de cada período; y
- los espacios atractores de cargas (estructurados en industrias, mercados y espacios logísticos –playas FFCC, puertos, aeropuertos–).

Se seleccionaron siete períodos donde la información de los cuatro componentes podía ser cruzada y tuviera alguna significación en la relación logística y urbanidad:

- Aglomerado Buenos Aires 1870: con los primeros ferrocarriles y la actividad portuaria centrada en el Riachuelo previo a nuevas necesidades portuarias.
- Aglomerado Buenos Aires 1895: etapa de reformulación del sistema portuario con la construcción de Puerto Madero y Dock Sud y la consolidación del ferrocarril.
- Aglomerado Buenos Aires 1910: todos los ferrocarriles desarrollados, auge de Puerto Madero y el afianzamiento de Dock Sud, consolidación de mercados.
- Aglomerado Buenos Aires 1948: con la CABA ya casi totalmente urbanizada y el Puerto Nuevo en Retiro, la Avenida parque General Paz y la autopista Ricchieri, consolidación primera corona y extensión a la tercera.

- Aglomerado Buenos Aires 1970: apogeo del aparato productivo industrial particularmente en primera y segunda corona y previo a su desmantelamiento neoliberal, obsolescencia de los espacios portuarios y ferroviarios.

- Aglomerado Buenos Aires 1991: al arranque de la red de autopistas de acceso, extensión a la tercera corona y previo a la explosión de parques industriales

- Aglomerado Buenos Aires 2015: situación actual.

Serie de mapas generados de la evolución de la logística metropolitana

Una referencia de partida es la Buenos Aires resultado del Virreinato hasta mediados del siglo XIX (Liatis, 2015). Las crónicas hablan del puerto de cargas en la desembocadura del Riachuelo y los mercados inicialmente en torno a algunos de los conventos que lentamente se van alejando a los límites de la ciudad. Las carretas del Camino Real llegan prevalentemente a la actual plaza Miserere. El primer mercado de carne fue el de la Convalecencia (alrededor de 1830), estaba ubicado en el barrio "Parque de los Patricios" y era conocido como "los Mataderos del Sud", para 1860 una ordenanza ordenó el traslado de los mataderos a un lugar más alejado del centro urbano de Buenos Aires, por cuestiones de salubridad derrotero que terminó en el barrio de Mataderos. Esa noción de alejar ciertas actividades y a industrias por incompatibilidad con las residencias urbanas llevó a alejarlas de los centros y concentrar marcos teóricos urbanísticos en torno a la idea que la ciudad debe planificarse de acuerdo con la zonificación de sus espacios, herencia que aún perdura.

A continuación, presentaremos algunos mapas y una breve explicación en función de los cuatro componentes relacionados.

Esta instancia (figura 1) nos muestra esa herencia que se nos presenta como punto de partida. El Riachuelo como principal puerto de cargas, la aduana detrás de la Casa de Gobierno, y los primeros ferrocarriles que eludían la mancha urbana: el oeste con actividad de comercio interior de abastecimiento, el norte y el sur enfocado en las actividades de comercio

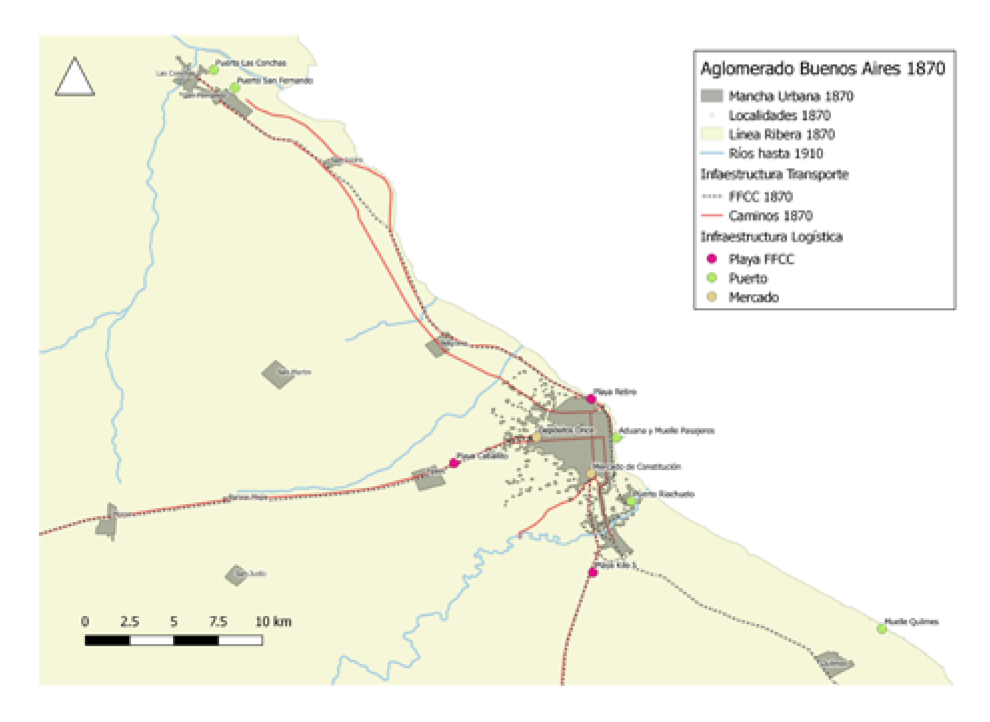


Figura 1. **Infraestructuras logísticas del Aglomerado Buenos Aires hacia 1870.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

exterior propios del período agroexportador que se acercan a los puertos por la costa, uniendo los muelles existentes al norte hasta San Fernando y Las Conchas (hoy Tigre) y dejando únicamente desconectado al de Quilmes que pierde en la especulación con el de Ensenada, antes obviamente de la conformación de La Plata.

Para 1895 (figura 2) la red ferroviaria continúa expandiéndose y los enlaces entre el Ferrocarril Oeste desde Once al Riachuelo y a Retiro por la actual Avenida Pueyrredón comienza a quedar atrapadas dentro de la urbanidad. El Muelle de Quilmes comienza a ser desafectado y el puerto de Ensenada se potencia con la fundación de la Plata que luego tendrá su propio puerto. El ferrocarril Buenos Aires al Pacífico llega a Palermo donde instala su terminal generando un polo industrial importante a su alrededor. El enlace entre los ferrocarriles del norte y del sur se plantea paralelo al nuevo Puerto Madero en construcción y con varios pasos so-

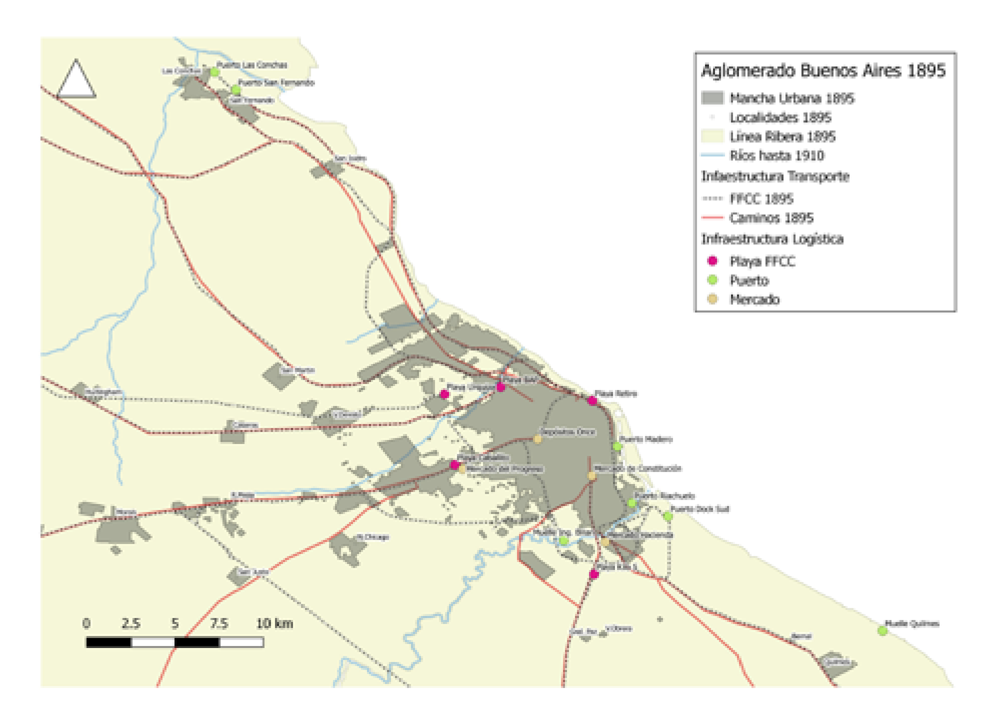


Figura 2. **Infraestructuras logísticas del Aglomerado Buenos Aires hacia 1895.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

bre el Riachuelo vinculándose con el Puerto de Dock Sud que lentamente comienza a desplazar al Riachuelo como eje portuario.

Las principales actividades logísticas para finales del siglo XIX están organizadas y articuladas con el comercio exterior, aunque el crecimiento y complejidad de la ciudad comienza a requerir de logísticas de abastecimiento para el consumo, así como las llamadas logísticas inversas para retirar de la ciudad todos sus residuos.

Esta instancia (figura 3) corresponde a una etapa signada por la inversión ferroportuaria de finales del siglo XIX y principios del siglo XX que modifica la costa trasladando el tráfico de cargas de comercio exterior desde el Riachuelo a Puerto Madero y posteriormente al Dock Sud. El auge ferroviario se traduce en la aparición de playas ferroviarias con actividad de acopio. El dato llamativo es que se logra que todos los puertos estén servidos por ferrocarril, aunque éstos sean de diversos grupos inversores.

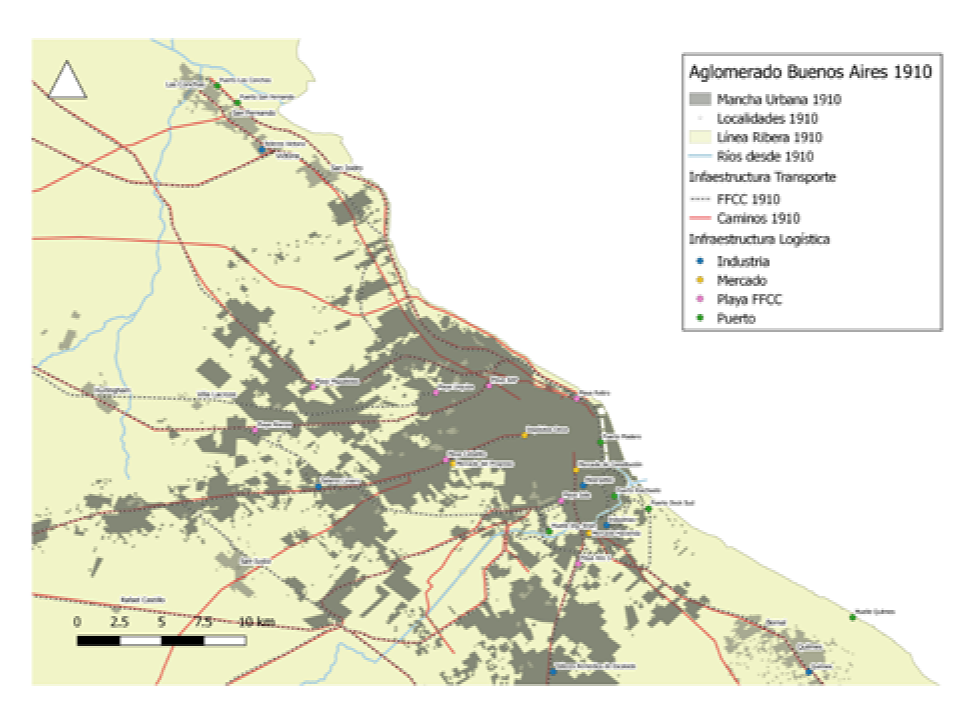


Figura 3. **Infraestructuras logísticas del Aglomerado Buenos Aires hacia 1910.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

La aparición de las primeras industrias inaugura la logística de aprovisionamiento de insumos, gran parte de los cuales son importados, por lo que disponerse cercano al puerto y al ferrocarril es importante para estructurar una cadena de abastecimiento adecuada.

La década del 30 conlleva, además del primer quiebre constitucional del país, la expansión del aparato regulador del Estado que en materia de transporte de carga impacta decisivamente en tres variables: a) la expansión de la actividad aduanera con proliferación de trámites y autorizaciones y su impacto espacial en los espacios portuarios; b) el cambio de política estratégica en materia de conectividad pasando del modelo ferroviario privado extractivo, principalmente en la pampa húmeda hasta Mendoza, Córdoba y Tucumán, a un modelo vial que busca conectar todo el país mediante caminos pavimentados dirigido por la Dirección de Vialidad Nacional (Ley 11.685/32) y sus contrapartes provinciales; y c) la fuerte urbanización de Buenos Aires que completa rápidamente la

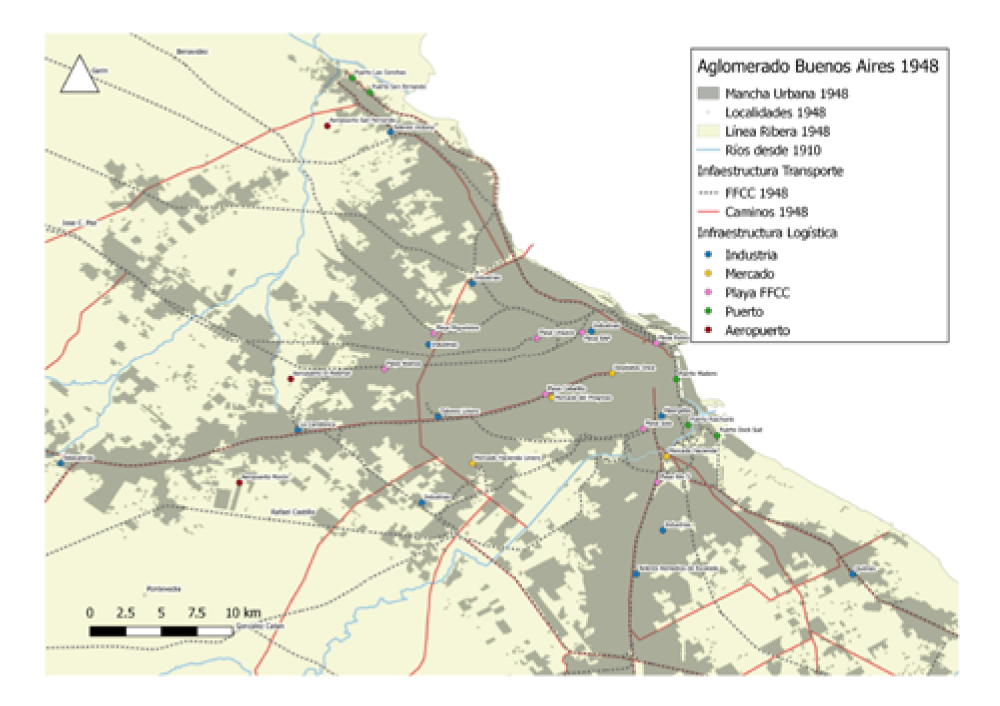


Figura 4. **Infraestructuras logísticas del Aglomerado Buenos Aires hacia 1948**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

ocupación barrial y se expande siguiendo las vías ferroviarias con tráfico de pasajeros suburbanos.

Para el comienzo del peronismo (figura 4) el desarrollo del camión como tecnología fundamental para la logística se consolida en los espacios urbanos, particularmente en la logística de abastecimiento comercial (hacia las residencias y oficinas de servicios) y en la logística de insumos (hacia las fábricas e industrias que comienzan a radicarse entre la General Paz y la Ruta Provincial 4). Este cambio de lógica de cargas conlleva a una especialización de procedimientos y espacios: la logística de insumos y la de distribución que requieren galpones de intercambio y se basan en la articulación con la fuerte inversión vial, particularmente en avenidas y rutas.

La clave del período es la consolidación del transporte automotor de carga. "El camión efectuó un "descreme" en el tráfico ferroviario, transportando productos de alta clasificación en los ferrocarriles a precios inferiores a los de estos últimos y a distancias relativamente cortas" (Skupch, 1971). El enfoque de competencia desigual es un argumento para justificar la preponderancia del camión por sobre el ferrocarril durante el periodo correspondiente:

> El camión recibe subsidios, insuficientes cargos por uso de infraestructura y transferencias de fondos originados en el transporte de áreas urbanas. Ello permite que los prestadores cobren tarifas bajas, lo que explica la mala performance financiera del ferrocarril. (Müller, 1994).

El cuentapropismo del camión distribuye espacialmente espacios logísticos. Se trata de un sector integrado exclusivamente por pequeño y medio capital. Por un lado, existen empresas organizadas formalmente y por el otro, un numeroso grupo de fleteros individuales que operaban en casi todos los mercados. Este subconjunto, comprendía el 40 por ciento del parque y operaba generalmente a tarifas más bajas que las de las empresas formales; dando lugar a la explotación artesanal del fletero y a la informalidad de acuerdos con este por lo que sugería un mayor acuerdo entre privados y operadores del servicio individual.

El ferrocarril conserva actividad de comercio exterior particularmente en torno a Puerto Nuevo con un leve corrimiento hacia actividades de importación ya que la exportación comienza a hegemonizarse en los puertos del Paraná. El entorno Riachuelo se va eliminando suprimiendo los mercados (Hacienda, Pescado, etc.) y aparecen ideas respecto de generar mercados concentradores (el Abasto era una experiencia exitosa que contaba con una vía subterránea conectada a la Línea B de los Lacroze para sus cargas). Las playas acopiadoras ferroviarias se muestran obsoletas y algunas muy céntricas quedan en desuso, iniciando procesos de usurpación por una demanda de vivienda insatisfecha.

Es la etapa del predominio del zoning en la teoría urbanística que segmenta los espacios de la ciudad, alejando la industria de la residencia, y que se plasmará posteriormente en los planes urbanos del desarrollismo de las décadas del sesenta y setenta. Aparece el comercio aéreo que reduce la correspondencia y el traslado de caudales que antes hegemonizaba el ferrocarril.

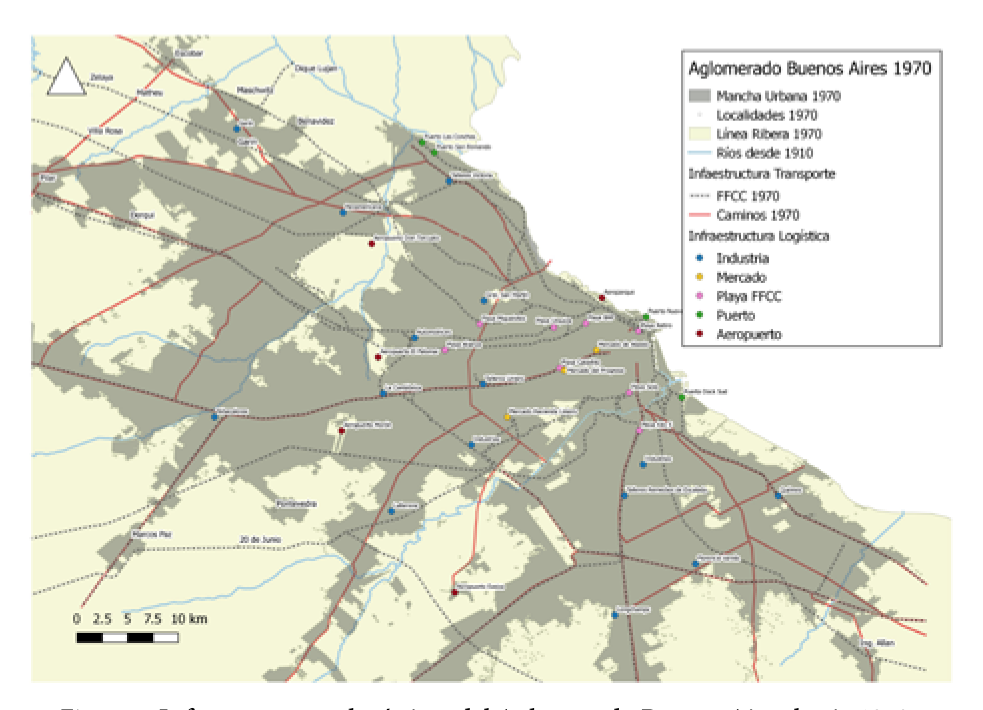


Figura 5. **Infraestructuras logísticas del Aglomerado Buenos Aires hacia 1970.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

El corte realizado en los años 1970 (figura 5) marca el preludio del fin de los períodos de sustitución de importaciones que el peronismo y luego el desarrollismo impusieron en la Región Metropolitana. Probablemente sea el momento de mayor participación de la industria como demandante de la logística de insumos para plantas industriales que se agrupan espacialmente por rubro, reduciendo así sus costos de transporte entre los proveedores y las empresas, al tiempo que la logística de distribución ejerce un rol fundamental para abastecer a los comercios distribuidos entre la Capital y su conurbano.

El peso del ferrocarril comienza a menguar en la carga general e inclusive en las actividades de comercio exterior, consolidando al camión como elemento fundamental de la logística urbana. Retiro para todos los ferrocarriles del norte, el núcleo Plaza Alianza y Martín Coronado al oeste y Playa Solá al sur se convierten en los nodos de cargas dejando prácticamente sin uso a todos los otros predios. En torno al eje Panameri-

cana al norte, y en Monte Grande al sur (ambos entre el primer y segundo cordón bonaerense) se pueblan de galpones de las principales empresas transportistas automotoras.

Los espacios portuarios y ferroviarios comienzan a convertirse en obsoletos dejando gran parte de sus extensiones sin controles ni resguardos públicos, situación que conlleva a superponerse con las necesidades habitacionales de la urbanización, permitiendo ocupaciones irregulares y asentamientos precarios.

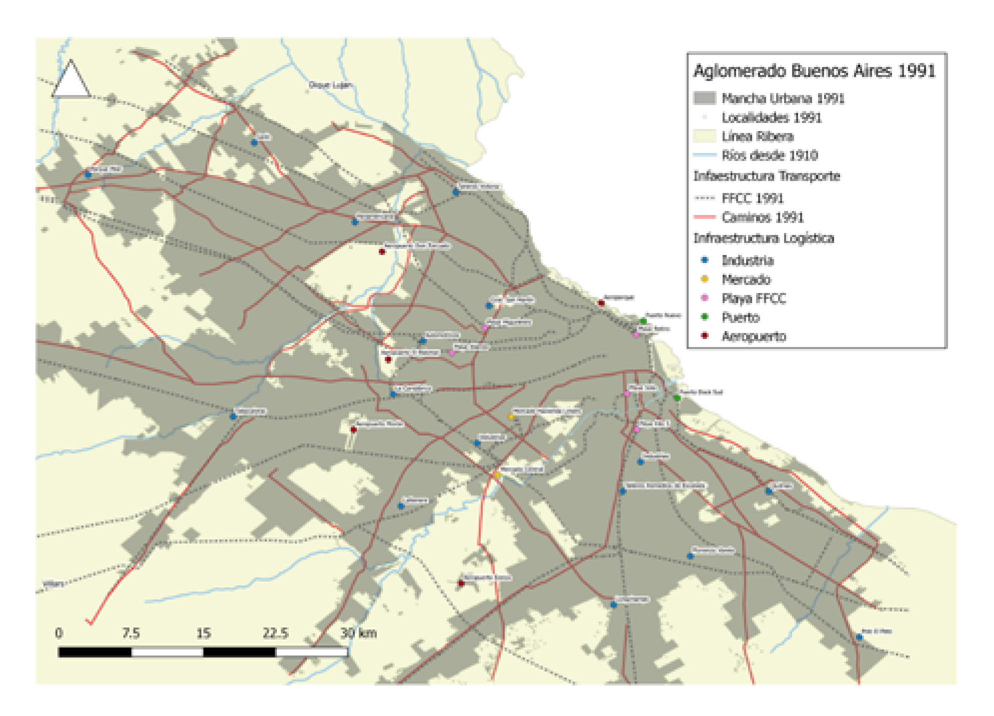


Figura 6. **Infraestructuras logísticas del Aglomerado Buenos Aires hacia 1991.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

Para finales del siglo XX la mancha urbana alcanza gran parte de su forma actual dejando plenamente urbanizados a todas las infraestructuras logísticas de las instancias anteriores, con dos agravantes fundamentales: a) los cambios tecnológicos del comercio exterior hacen que el contenedor comience a utilizarse en el país (salvo para cargas a granel tanto de agro

como de la minería), lo cual implica necesidades de espacios para almacenaje mucho más voluminosos que en el modelo de galpones acopiadores de mercaderías; b) la desinversión en infraestructuras de transportes llega a un estado crítico: pavimentos destruidos, un ferrocarril desarticulado con ramales levantados con algunos terrenos usurpados, puertos obsoletos con terrenos ocupados por la presión urbana, aeropuertos desactualizados tecnológicamente. La solución neoliberal fue la concesión al capital privado de la construcción y mantenimiento de dichas infraestructuras.

Esta instancia (figura 6) muestra justamente como la expansión industrial ya se basa en torno a las rutas, algunas de las cuales correspondientes a los accesos se convertirán en autopistas o autovías concesionadas. Como explica Ciccolella (1999) respecto de la reestructuración industrial y transformaciones territoriales, o Vecslir y Ciccolella (2011) para la reestructuración de las actividades terciarias, particularmente comerciales con la consolidación de grandes centros comerciales, shopping centers y supermercados mayoristas, generalmente ocupando galpones industriales desafectados. Se genera una geografía segregada y fragmentada que tiene que ser abastecida por la logística de insumos y de distribución con recorridos cada vez más largos.

La instancia actual (figura 7) es la superposición de todos estos ensamblajes de infraestructura de logística. Producto de una fuerte reconversión industrial, comercial y de servicios signada por la informatización de todos los procesos, la actual etapa requiere de mayor peso a la logística de distribución (hoy renombrada como logística urbana) con predominio del sector servicios, diseminación de supermercados, centros comerciales y malls a lo largo de la red de autopistas, la explosión de pequeños mercados de las grandes marcas y los llamados “chinos” y la multiplicidad de comercios (inclusive las informales como las saladitas) en el conurbano. Del lado comercial se requiere una logística de distribución con numerosas rutas, de gran frecuencia para abastecer a los puntos de venta.

Un elemento central que aparece en los noventa y se consolida durante el siglo XXI es la aparición de nuevos modelos de ocupación del espacio (parques industriales, zonas francas, zonas de actividad logística) que se localizan principalmente en torno a las redes de infraestructura vial. Estos espacios requieren prevalentemente una logística de aprovisiona-

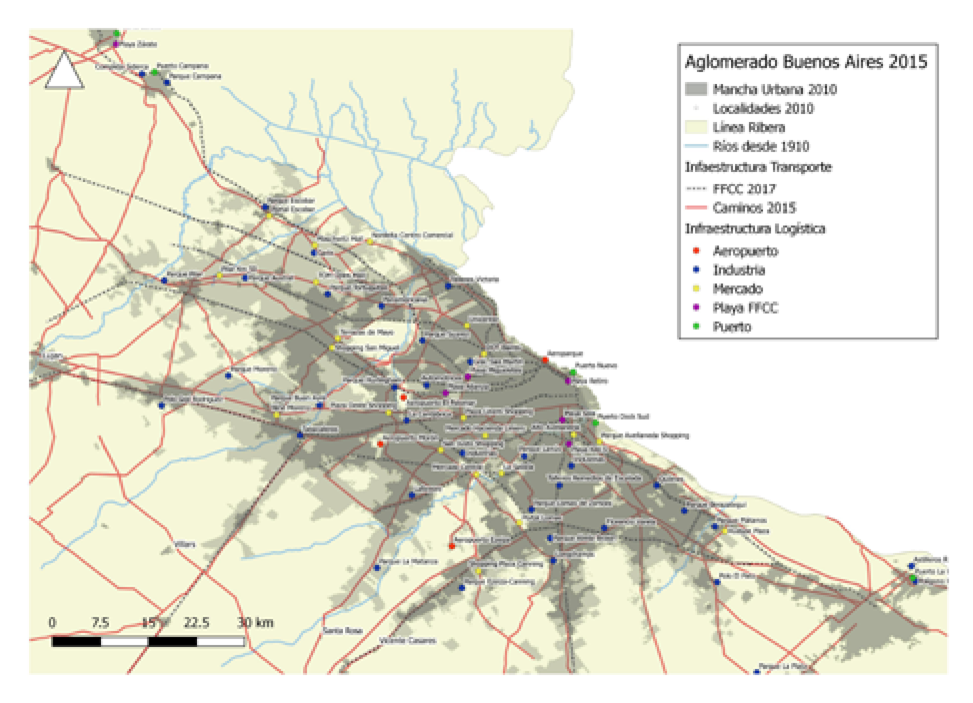


Figura 7. **Infraestructuras logísticas del Aglomerado Buenos Aires actual.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

miento de insumos y de transformación entre diversas plantas y parques industriales.

Se observa una concentración de empresas camioneras y de especialización de brokers aduaneros y logísticos. Estas se ubican en el tercer cordón en torno al eje de la Ruta Provincial 6 (Zárate-Campana-Escobar-Pilar al norte, General Rodríguez al oeste, Lobos-Cañuelas al sur). Subsiste una fuerte presión sobre playas ferroviarias (pasando de ocupaciones a cesiones) y portuarias, situación que hace compleja la accesibilidad ferroviaria a todos los puertos, con la sola excepción del puerto de Zárate. Se requerirá análisis de escala micro (que no encaramos en esta etapa de la investigación) para verificar la necesidad de mayores espacios para almacenaje de contenedores, y simultáneamente habrá que verificar como se puede dar lugar a la oportunidad para intermodalizar cargas.

Una aproximación a los flujos de la Región Metropolitana

En el apartado anterior nos referimos a la evolución espacial de la infraestructura necesaria para operar logísticamente en cada tiempo histórico; sin embargo, no ha sido posible rearmar los flujos de movilidad ya que no se disponen de fuentes de información fidedignas, ni series históricas que puedan ser comparables. No obstante, sí fue posible confeccionarlos para el período actual.

En el marco del Plan Federal de Transporte, Movilidad y Logística de la República Argentina (PFETRA) elaborado por el gobierno nacional en 2015, se realizó un estudio de origen y destino de cargas basados en un análisis de la CEPAL coordinado por Borello (2014) que agrupaba los flujos territorialmente dentro del país en microregiones productivas. Dicho trabajo generó valiosa información que se plasmó en un informe particularizado sobre la situación del transporte de cargas (PFETRA, 2015) y una base de datos (originalmente generada en 2010 pero ajustada en 2014) con toda la información colectada.

La base de datos permite identificar grupos y subgrupos de productos que se transportan, por ejemplo, los grupos son: Carnes con una distancia media de 230 kilómetros de recorrido; Granos (166 km.); Industrializados (418 km.); Minería (405 km.); Regionales (902 km.); Semiterminados (319 km.) particularmente importantes para explicar la logística de transformación y el intercambio de la función de producción; y Combustibles (545 km.). A nivel país la media de viaje de carga es de 333 kilómetros.

A los fines de este artículo se tomarán todas las agrupaciones pero exclusivamente las generadas o atraídas por las microzonas de: Buenos Aires, Zárate, San Antonio de Areco, San Andrés de Giles, Mercedes, Lobos, Monte y Chascomús.

La condición particular de la Región Metropolitana de Buenos Aires es que es origen o destino de una parte fundamental de toda la carga transportada. Separando por tipo de carga las producciones primarias tanto de la agroindustria como de la minería y la energía se exportan por los puertos del núcleo Rosafe (Rosario y Santa Fe) por la hidrovía y por el puerto de Bahía Blanca al sur, pero parte de sus insumos se importan por Buenos Aires, así como la mayoría de la importación y exportación industrial que se moviliza por los puertos del Plata.

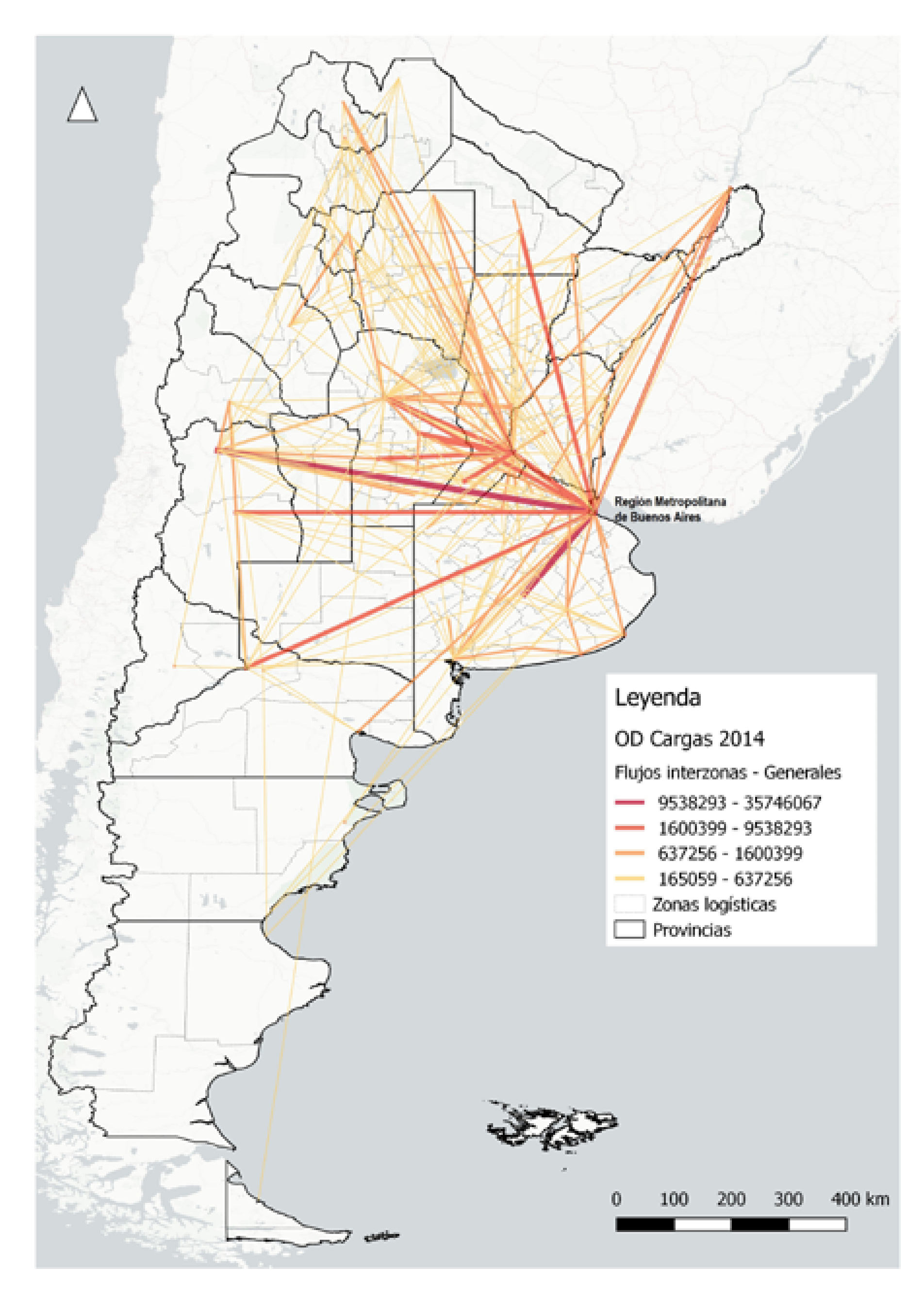


Figura 8. **Origen y Destino Flujos totales nacionales del transporte de cargas.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

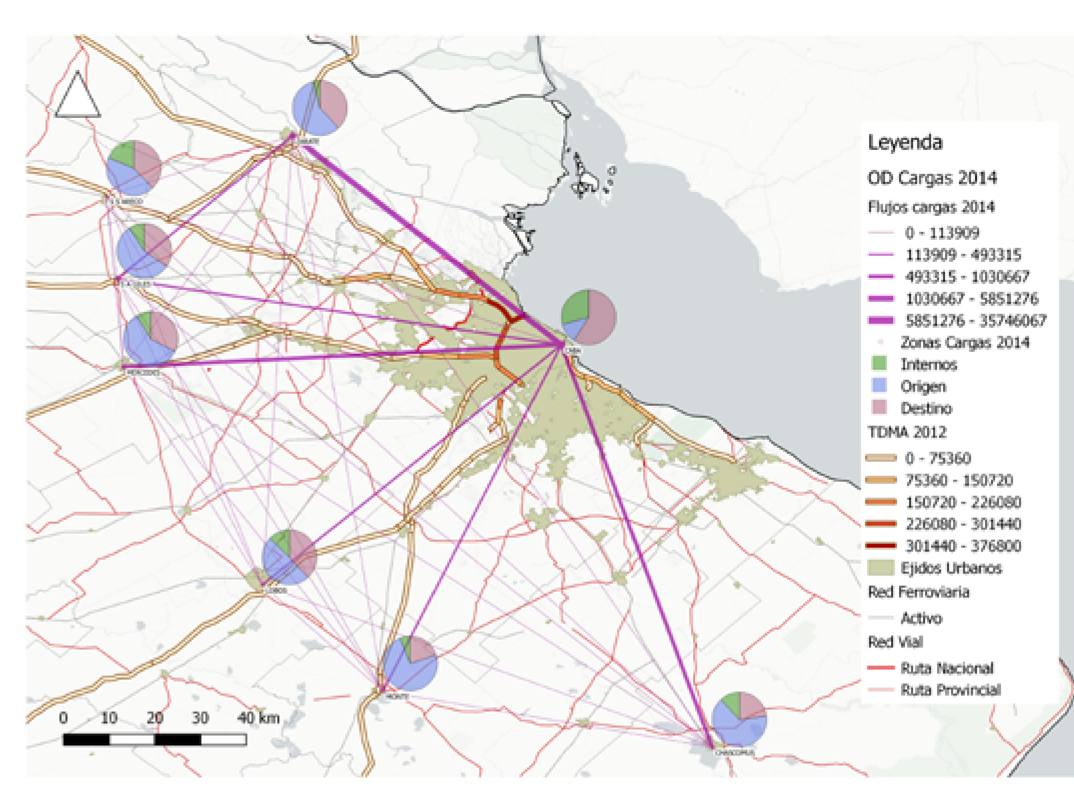


Figura 9. **Orígenes y destinos de carga en la Región Metropolitana de Buenos Aires.**

Fuente: elaboración propia (CETAM-ISU-UBA).

Como podemos observar (figura 8) la microregión productiva Región Metropolitana de Buenos Aires es donde convergen gran parte de todos los flujos de carga del país, siendo la mayor receptora y la de mayor volumen, seguida por Rosario (como mencionamos antes prevalentemente exportadora de agroindustria).

La Región Metropolitana de Buenos Aires concentra el 19,8 % de todos los flujos de cargas del país, segunda luego de la región Centro que concentra el 32,9 % de los movimientos. Todos estos movimientos por el país son hegemónicamente transportados en camión, un 95,54 %, ostentando el ferrocarril un 4,33 % y el restante fluvial y aéreo sólo un 0,13 %. El desequilibrio territorial de las cargas y entre modos de transporte evidencia los mayores costos económicos, ambientales y sociales de la matriz existente.

Por último, rescatamos que el 22 % de los flujos en la Región Metropolitana son internos, es decir, con origen y destino en la misma microzona productiva, aunque muchos de ellos seguramente no pueden catalogarse como de logística urbana.

Con la misma base de datos del estudio de origen y destino de cargas se realizó un mapa para visualizar los orígenes y destino de las cargas actuales con especificidad en la RMBA (figura 9).

Podemos observar como la Región Metropolitana de Buenos Aires (que bajo el esquema de microregiones productivas excluye a los partidos de Zárate y Campana) es predominantemente destino de los flujos que vienen del norte por la Panamericana, donde observamos justamente un gran integración con Zárate y en menor medida con San Antonio de Areco; del oeste por la autopista del Oeste, principalmente de la microregión Mercedes y en menor medida de San Andrés de Giles, y del sur por varias rutas de la microregión Chascomús, Monte y Lobos.

Todas las microregiones circundantes son particularmente generadoras de flujos bajo las áreas operativas de gestión de materiales o de distribución, y es interesante resaltar que pocas de ellas tienen flujos internos, generalmente asociados a la gestión de transformación y obviamente a la gestión de distribución. Esa situación contrasta con la Región Metropolitana en donde los flujos internos son la segunda causa de movilidad, situación que identificamos claramente con el área de distribución de mercaderías y servicios.

Debe a su vez reflexionarse que parte de los flujos de origen y destino que poseen Zárate y la Región Metropolitana son para exportación, ya que allí están localizados los principales puertos del Plata. No obstante, de la base de datos resultante no puede desprenderse cuánto es de comercio interno y cuánto corresponde al comercio exterior.

Reflexiones a modo de conclusión

Pensar el crecimiento de la Región Metropolitana desde un punto de vista logístico es un eje de debate pendiente dentro de los estudios urbanos. Muchas veces este eje ha sido abordado como un tema que está

exclusivamente comprometido con las redes de producción y la economía política. Muchos de los problemas urbanos que se han expuesto en este trabajo se cruzan con los habituales temas que se estudian en las ciencias espaciales (segregación, gentrificación, local/global, villas, etc.) por lo que entender qué ha sucedido con los desplazamientos y cambios logísticos a lo largo de la historia es imprescindible para estudiar la ciudad.

La ubicación de estos enclaves en sitios donde las cargas tienen mayor accesibilidad y flujos de centralidad compromete todos los otros desplazamientos dentro de la ciudad, inclusive los relativos a personas y a información, y de los ensamblajes de las redes de circulación locales hasta escalas internacionales. Los viejos mercados de abasto, por otro lado, se convierten en verdaderos enclaves de valor de uso complejo por el valor patrimonial que tienen por sus características arquitectónicas y urbanas. Los nuevos espacios de enclave como los centros comerciales (reconvertidos de viejos espacios industriales) poseen otras lógicas de alcance regional antes que urbano, y sus necesidades logísticas son por tanto mayores. En los espacios centrales y subcentrales la multiplicidad de comercios induce a una fuerte actividad logística urbana que se convierte en el sustento de la actividad económica. Con sus recorridos cada vez más extensos, los diferentes métodos de distribución logística presentan costos crecientes para transportar mismos volúmenes de carga.

La reducción de espacios rurales y periurbanos de producción agrícola de abastecimiento para la ciudad, la reconversión de ciertas industrias articuladas prevalentemente con empresas y conglomerados industriales globales en torno al eje de las autopistas, así como el predominio de actividades de servicios en torno a centros y subcentros urbanos, ha modificado la geografía logística y especializado el territorio de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

A partir de la evolución de los mapas de las infraestructuras logísticas corroboramos nuestra hipótesis de trabajo mostrando cómo las actividades logísticas se alejaron relacionalmente en la región, con trayectos más largos y más costosos servidos por el transporte automotor de cargas. La reducción significativa de la actividad ferroviaria de cargas ha complejizado las operaciones de comercio exterior en puertos y aeropuertos, muchos de los cuales hoy no cuentan con espacios adecuados para la logística,

ni para potenciar alternativas intermodales para reducir los costos del transporte de cargas.

Como última reflexión, creemos que los problemas interjurisdiccionales, e interagenciales dentro de cada jurisdicción, impiden que haya una estrategia integral para retomar el debate de qué clase de rumbo se persigue con las actuales infraestructuras, qué nuevas deben planificarse, cuales deben priorizarse es fundamental para la política de transporte de la Región Metropolitana. Sin dudas no es deseable que no existan planes integrales que articulen las políticas portuarias y de vías navegables, aeroportuarias, ferroviarias y viales, suficientemente amalgamadas a las políticas sociales urbanas, los códigos de zonificación y edificación, así como las políticas económicas y productivas.

En consecuencia destacamos para el rol de la academia la necesidad de producir marcos teóricos para la logística e incorporar metodologías de estudios de caso que permitan repensar el lugar de la Región Metropolitana en cuanto a la carga para el comercio exterior, para el comercio interior y para la logística urbana.

Referencias bibliográficas

ANDREANI (2016). *Aspectos esenciales de la gestión logística. Soporte técnico para profesionales de la logística empresaria*. Buenos Aires: Fundación Andreani.

BAUMGARTNER, J. y PALAZZO, P. (1969). Estructura económica del transporte de carga automotor y ferroviario en la Argentina. *Revista El trimestre económico*, *36*(143), 381-394.

BID, *Logística Urbana. Los desafíos de la distribución urbana de mercancías*, Folleto producido por el Banco Interamericano de Desarrollo, s/f [en línea]. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/513/Folleto%20Log%C3%ADstica%20Urbana%20.pdf?sequence=1> [Consulta: 4 de agosto de 2018].

BORELLO, J. (2015) *Complejos Productivos y Territorios en la Argentina. Aportes para el estudio de la geografía económica del país.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea].

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/39227-complejos-productivos-territorio-la-argentina-aportes-estudio-la-geografia> [Consulta: 31 de julio de 2018].

CLEMENTI, L. (2014). *Plan Nacional de Logística*. Congreso de Ingeniería –Latinoamérica y Caribe–, Centro Argentino de Ingenieros, Buenos Aires, 4 al 6 de noviembre.

CERESETTO, F. y GRASSI, F. (2013). *Plan Argentina Innovadora 2020. Tecnologías para Logística y Transporte* [en línea]. <http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gob.ar/?wpfb_dl=47> [Consulta: 31 de julio de 2018].

CEEI CV. (2008). Manual *Logística y Distribución*, Centro Europeo de Empresas Innovadoras. Valencia: IMPIVA (Instituto de la Mediana y Pequeña Industria de la Generalitat Valenciana).

CICCOLELLA, P. (1999). Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa. *EURE (Santiago)*, *25*(76). Recuperado de <http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/ciccolella_1_.pdf>. Consultado el 30 de agosto de 2018.

FARÍAS, I. (2011). Ensamblajes urbanos: la TAR y el examen de la ciudad. *Athenea Digital*, *11*, 15-40.

GRAHAM, S. y MARVIN, S. (2001). *Splitering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. New York: Routledge.

LIATIS, R. *et al.* (2015). *Historia de la Logística en la Argentina. Desde la época prehispánica a 1914*. Buenos Aires: edUTecNe.

MÜLLER, A. (1994). Tras la privatización: las perspectivas del medio ferroviario argentino, *Revista Desarrollo Económico*. *34*(134), 243-262.

POTRYKOWSKI, M. y TAYLOR, Z. (1985). *Geografía del transporte*. Buenos Aires: Editorial Ariel.

REPÚBLICA ARGENTINA. (2015). Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, PFETRA, Plan Federal de Transporte, Movilidad y Logística de la República Argentina [en línea]. <https://issuu.com/institutoargentinodeltransporte/docs/pfetra2015_569cdd20df840b> [Consulta: 31 de julio de 2018].

SENNETT, R. (1994). *Carne y piedra: el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Editorial Alianza.

SKUPCH, P. (1971). Las consecuencias de la competencia de transportes sobre la hegemonía económica británica en la Argentina (1919-1939). *Revista Económica*, *17*(1), 119-141.

VECSLIR, L. y CICCOLELLA, P. (2011). Relocalización de las actividades terciarias y cambios en la centralidad en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista de Geografía Norte Grande*, *49*, 63-78.

VELAZQUEZ, M., DE SOUZA, M. y GUERRA, C. (2018). Aportes para una periodización de la logística y su impacto territorial en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En *XXXII Jornadas de Investigación y XIV Encuentro Regional si + campos.* Buenos Aires: FADU-UBA. En prensa.

PARTE IV

EFECTOS DE RÉPLICA EN METROPOLIS REGIONALES: DOS CASOS DE ESTUDIO

TRANSFORMACIONES SOCIO-ESPACIALES EN LA CENTRALIDAD DEL AGLOMERADO GRAN SAN SALVADOR DE JUJUY (NOROESTE ARGENTINO)

Matilde Malizia
Centro de Estudios sobre Territorio y Hábitat Popular, FAU-UNT
matumalizia@yahoo.com.ar

Introducción

Las ciudades de América Latina que se pensaban ante todo como lugares donde se conjugaban el progreso y la modernidad están atravesando, en las últimas décadas, procesos de diferenciación en su estructura espacial y social como resultado de la combinación de complejos factores relacionados con el avance del capitalismo global y con patrones culturales, históricos y sociales (Ciccolella, 2012; Hiernaux, 2006; Prévôt Schapira, 2001). Estas urbes son el territorio donde múltiples procesos, vinculados frecuentemente con la globalización y las políticas neoliberales, adquieren un carácter concreto y localizado, un espacio donde se materializan una serie de contradicciones (Sassen, 2007; Mertins, 2003). La apariencia que adquiere cada ciudad y la manera como ésta organiza y utiliza sus espacios constituyen la base material sobre la cual se desarrollan las prácticas sociales, prácticas que a su vez influyen en el desarrollo y expansión de la ciudad, generando un proceso complejo de retroalimentación (Harvey, 1998).

A su vez, bajo la influencia de dinámicas propias de la globalización, como la mercantilización creciente del espacio urbano y la proliferación de nuevas formas de producción inmobiliaria, entre otros aspectos, las ciudades latinoamericanas comenzaron a modificar no sólo sus políticas urbanas, sino también su organización, funcionamiento, morfología y apariencia. Estos cambios condujeron a las ciudades hacia "un nuevo patrón de urbanización o forma urbana que se ha ido imponiendo más allá de la especificidad y/o identidad de cada una de estas aglomeraciones" (De

Mattos, 2010: 85). Como expresa Ciccolella (2012) estos cambios dieron lugar, tanto en el ámbito urbano como rural, a la formación de nuevos territorios y nuevas territorialidades[1].

Estas transformaciones conllevan a una reestructuración metropolitana a gran escala en la cual las tradicionales pautas de conformación urbana se desdibujan gradualmente y son reemplazadas por estructuras urbanas insulares (islas de riqueza, producción, consumo y precariedad), muchas veces sin articulación entre sí y con fuertes diferencias en el tejido social y en las características del hábitat (de tipo morfológico y tipológico) (Janoschka, 2011 y 2002; De Mattos, 2009). A ello se suma, además, la inequitativa oferta de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos (De Mattos, 2006). Desde un punto de vista territorial esto se tradujo, en la actualidad, en un proceso de fragmentación socio-espacial renovado que propició una expansión hacia la periferia que podría definirse como difusa, policéntrica y sin límites claramente definidos (Ciccolella, 2012; Paolasso, Malizia y Longhi, 2011; Mertins, 2009; De Mattos, 2006; Hiernaux, 2006). Esto dio lugar a una nueva geografía de los centros y márgenes que rompe con el tradicional modelo centro/periferia, generando fragmentos y estableciendo relaciones asimétricas entre las partes de la ciudad (Veltz, 1999).

En este contexto la fragmentación se ha vuelto la norma característica en las ciudades cuyo crecimiento se produjo bajo las reglas del neoliberalismo de los años noventa (Janoschka, 2002). En estas urbes se transforma el *Central Business District* (CBD), se configuran nuevas centralidades urbanas; se multiplica la instalación de urbanizaciones cerradas en la periferia, desdibujando la estructura en cuña que se desarrollaba previamente; se incrementan los asentamientos informales; se intensifica la instalación de centros comerciales y de entretenimiento en todo el aglomerado; se produce una mejora sustancial en las infraestructuras de transporte, con la construcción de vías de acceso rápido para facilitar la comunicación entre las distintas áreas de la ciudad; se promueve un traslado hacia los

[1] Haesbaert propone el concepto de multiterritorialidad para analizar la diversidad de territorios resultantes. Entiende a este concepto como la "posibilidad de tener la experiencia simultánea y/o sucesiva de diferentes territorios, reconstruyendo constantemente el propio. […] En sentido más estricto la multiterritorialidad puede significar la articulación simultánea de territorios o territorios en sí mismos múltiples e híbridos" (2013: 35-37).

suburbios de la actividad industrial que se aglutina en parques de negocios o centros de actividad logística. El desarrollo de estos elementos celulares responde, principalmente, al *marketing* urbano[2] implementado por el mercado, desarrolladores y *brokers* inmobiliarios, es decir que son conducidos por el accionar de agentes privados. De este modo, la mercantilización del crecimiento urbano configura y complejiza el territorio al alternar áreas con concentración de inversión y capital con otras tugurizadas o simplemente abandonadas (De Mattos, 2006).

La transformación de la fisionomía de la centralidad tradicional (o *Central Business District* o Centro Comercial Administrativo[3]) ocurre junto con la conformación de nuevas centralidades localizadas en distintas áreas de la ciudad, pero con características particulares. Esto responde en parte, como explica De Mattos (2002), a los efectos de la globalización sobre las ciudades y afecta su estructura, organización, funcionamiento e imagen urbana. Estas nuevas centralidades, con sus diferentes especificidades y jerarquías, compiten con la centralidad tradicional al atraer actividades y flujos que se reestructuran a escala metropolitana (Beuf, 2010; Malizia, 2011) y se sitúan como alternativas efectivas al centro tradicional de la ciudad. Incluyen una amplia variedad de modalidades y soluciones arquitectónicas y urbanísticas relacionadas con lógicas comerciales, empresariales y de servicios para el consumo cotidiano local. Link (2008) y De Mattos (2004) consideran la dispersión de nuevas centralidades en la estructura de la ciudad como una nueva forma de policentralidad,

[2] Se trata de un conjunto de políticas tendientes a dotar a la ciudad de una imagen y de infraestructuras y atractivos en materia de calidad de vida y de ambiente de negocios que les permitan competir con otras ciudades para atraer inversiones extranjeras, entre otras cosas (Ciccolella, 2012).

[3] El término *Central Business District* se originó en los países anglosajones y se caracteriza como un núcleo básico heterogéneo que cuenta –según su rango en la jerarquía urbana– con un tamaño, estructura y naturaleza determinada. Posee ciertas condiciones que lo vuelven un lugar central: intensidad de uso (complejidad), valor del suelo (que decrece desde el centro hacia la periferia), tránsito masivo (peatonal y vehicular), concentración de edificios en altura, consumo masivo de bienes y servicios (gran volumen de transacciones financieras en relación con la transferencia de mercancías), máxima accesibilidad a los medios de transporte, estructura interna dinámica (avances y contracciones de límites) y naturaleza cambiante (Valenzuela Aguilera, 2002; Carter, 1983; Goodall, 1977). Por su parte, Castañeda, Malizia y Boldrini (en prensa) proponen utilizar el término Centro Comercial Administrativo en tanto lo consideran más apropiado para denominar a las centralidades que forman parte de la realidad de muchas ciudades intermedias latinoamericanas. El mismo se caracteriza por la mayor incidencia de las variables comercial y administrativa en los casos analizados.

determinada, entre otras razones, por las nuevas funciones que asumen las áreas metropolitanas en la economía, las posibilidades tecnológicas de comunicación y transporte, y por los actuales patrones culturales de consumo y recreación de la población.

El presente artículo tiene por objetivo principal identificar y analizar las transformaciones socio-espaciales ocurridas en la centralidad del aglomerado Gran San Salvador de Jujuy y clasificarla, teniendo en cuenta diversos aspectos como origen, funcionalidad, equipamientos urbanos y particularidades distintivas. Asimismo, se analiza la relación entre los resultados obtenidos y los corredores comerciales propuestos en el Código de Planeamiento Territorial y Urbano de San Salvador de Jujuy (2011), como parte del proceso de descentralización metropolitano[4].

Para su desarrollo se propone una estrategia metodológica que combina, en todo momento, actividades y técnicas cuantitativas y cualitativas que se irán retroalimentado a lo largo del proceso investigativo (Taylor y Bodgan, 1990; Baranger, 1992; Guber, 2009). Se analizaron, mediante el uso del sistema de información geográfico (SIG), variables específicas seleccionadas a partir de su incidencia o peso relativo sobre el caso de estudio: equipamientos administrativos, comerciales, educativos, recreativos y sanitarios (Castañeda, 2018; Castañeda, Malizia y Boldrini, en prensa). Asimismo, se realizaron entrevistas abiertas en profundidad a actores sociales claves y se llevó a cabo observación con participación y análisis de documentos con el fin de analizar otras variables como origen, funcionalidad, organización espacial y área de influencia.

El aglomerado Gran San Salvador de Jujuy[5], localizado en el extremo norte de Argentina en la provincia de Jujuy, es considerado una ciudad intermedia en la jerarquía urbana nacional[6]. Su proceso de expansión

---

[4] La ciudad de Palpalá sólo cuenta con una Carta Orgánica Municipal sancionada en el año 1998 que rige los usos institucionales, políticos y económicos del municipio.

[5] Durante la década del '80 se produjo la contigüidad espacial entre los municipios San Salvador de Jujuy y Palpalá, a partir de la construcción del barrio Alto Comedero en el año 1986, dando lugar a lo que actualmente se denomina aglomerado urbano Gran San Salvador de Jujuy-Palpalá (en adelante aglomerado Gran San Salvador de Jujuy).

[6] Existe una amplia variedad de criterios para definir a las ciudades intermedias que se basan en la diferenciación socio-espacial y funcional; la estructura económica y laboral; la fisonomía urbana; las funciones centrales de intermediación entre espacios locales/territoriales y espacio regionales/nacionales, e incluso globales; el enlace con ciudades de menor tamaño; y el número de habitantes (Bellet Sanfeliu & Llop Tomé, 2004; Vapñarsky, 1995; Mertins, 1995; Fuchs, 1994).

y desarrollo, al igual que la mayoría de las ciudades intermedias de la región y de América Latina, tiene en cuenta las implicancias entre los procesos globales (Usach y Garrido Yserte, 2009) y los rasgos inherentes a su identidad histórica. Actualmente se convirtieron en las protagonistas de los cambios socio-espaciales dada su importancia demográfica[7] y las funciones que desempeñan en el ámbito regional y local, al comenzar a participar en redes de alcance global, superando su rol de intermediarias entre regiones y centros mayores[8].

En este contexto, el acelerado proceso de crecimiento y expansión por el que está atravesando el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy no es ajeno a estos cambios. En efecto éstos se profundizaron en los últimos años y conllevaron, entre otros aspectos, a la gradual descentralización de las actividades urbanas transformándose, en ciertos casos, en nuevas centralidades y/o en áreas con concentración de actividades en distintas partes de la ciudad.

Ciudades policentrales: centralidades, nuevas centralidades y otros aspectos relevantes

Las centralidades adquieren un rol clave al configurarse como un elemento urbano fundamental dentro de la producción de la ciudad (Valenzuela Aguilera, 2002). Están sujetas a las tendencias culturales, políticas y sociales que actúan sobre la ciudad y que determinan su expresión (Caporossi, 2017). Los cambios en las centralidades responden en parte, como explica De Mattos (2002), a los efectos de la globalización sobre

---

Sin embargo, agrupar estas ciudades en una sola categoría, cualquiera sea el criterio utilizado, oculta enormes diferencias socio-demográficas y de otra índole.

[7] Se constituyeron en receptoras de la población afectada por las crisis de las actividades agrarias en las economías regionales y al desmantelamiento de la trama productiva que afectó, principalmente, a las grandes ciudades (Fuchs, 1994; Vapñarsky, 1995; Sassone, 2000; Arriagada, 2000; Portes, Roberts y Grimson, 2005).

[8] Según Naciones Unidas, en los albores del año 2000, más del 60% de la población del mundo vive en ciudades de menos de un millón de habitantes, y esta es una tendencia creciente para las próximas décadas (Bellet Sanfeliu & Llop Tomé, 2004). Las ciudades intermedias están llamadas a tener un gran protagonismo en el siglo XXI por su importancia demográfica y por las funciones vitales que cumplen en el territorio por ello es que están comenzando a ocupar la agenda de los próximos foros de debate internacional como Hábitat III.

las ciudades, que afectan su estructura, organización, funcionamiento e imagen urbana.

En la actualidad, el proceso de trasformación y expansión urbana y su consecuente proceso de policentralidad incide, entre otros factores, en los cambios en el centro y pericentro; en el desarrollo de nuevas centralidades y en la obsolescencia del área central, y pone en evidencia las distintas formas de conformación y funcionamiento de las centralidades (Greene y Soler, 2004; Link, 2008). Éstas, además de una delimitación física y espacial, son un fenómeno urbano en construcción permanente y deben adaptarse a las necesidades, condiciones históricas y especificidades de cada lugar, en tanto las ciudades son distintas y las formas de vida de sus habitantes cambian.

En este sentido, el proceso de multiplicación y diversificación de funciones está generando consecuencias sociales, físicas y ambientales con un intenso proceso de fragmentación socio-espacial. Provoca la reestructuración de la centralidad tradicional y la reconfiguración de distintas áreas, ya sea como nuevas centralidades (al reconfigurar áreas comerciales locales) o bien como áreas con concentración de actividades (Castañeda, Malizia y Boldrini, en prensa). Tal como explica Abba (2010), si bien se mantiene un esquema de ciudad en el cual las jerarquías sociales e institucionales se materializan en función de la proximidad a la centralidad tradicional; debido a la formación de nuevas centralidades en la periferia, la estructura concéntrica clásica dependiente del centro va trasladándose hacia otros nodos donde se comienzan a concentrar nuevas funciones y servicios especializados. Tal es el caso, por ejemplo, de la instalación de hipermercados y centros comerciales que producen cambios en la dinámica del uso de suelo y por consiguiente la segmentación del consumo.

El término nuevas centralidades es utilizado para caracterizar a la ciudad contemporánea y explicar la aparición de nuevas lógicas locacionales de servicios en las áreas metropolitanas (Ciccolella, 2014; Abba, 2010; Tella, 2005; De Mattos, 2002). El surgimiento de las mismas no implica el desvanecimiento de la centralidad tradicional, sino la convivencia y articulación de nuevas y complejas formas de urbanización. Estas nuevas centralidades, según Abba (2010), no solo compiten con la centralidad tradicional por la captación de flujos de consumidores, sino que además transforman las relaciones con los otros centros urbanos ya existentes. En

ciertos casos, como explica Ciccolella (2014), la aparición de las mismas es acompañada por la recuperación de las subcentralidades urbanas, o bien como señala Caporossi (2017), se relacionan con aquellas áreas urbanas factibles de intervención denominadas áreas de oportunidad por su potencial transformador.

La conformación de las nuevas centralidades debe conjugar la concentración de ciertas funciones urbanas y la centralización de actividades con una función integradora (Carrión, 1987). Además, deben cumplir con algunos de los siguientes atributos: localización estratégica (área de influencia y distancia a otros centros); buena accesibilidad (conexión con redes de infraestructura); mezcla de usos (actividades, tipos, temporalidad y usuarios); alta densidad (cantidad de personas que la habitan y vistan); cantidad y calidad de espacio público y colectivo; cantidad y calidad de espacio urbano; y valor simbólico (edificios y espacios urbanos de referencia formal) (Mayorga, 2013). Son áreas autosuficientes que, si bien van conformando un continuo urbano de municipios y localidades, pueden generarse como centros dispersos, con especulación inmobiliaria con respecto al valor del suelo y con poca conectividad metropolitana.

Consideraciones metodológicas

Considerando que el objetivo central de este artículo radica en la identificación y análisis de las transformaciones socio-espaciales ocurridas en la centralidad del aglomerado Gran San Salvador de Jujuy, el enfoque metodológico propuesto combina el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas. Para su desarrollo, en primer lugar, es preciso diferenciar tres conceptos claves: centro, centralidad y concentración. Mientras que el centro se refiere al espacio físico en la ciudad, la concentración y la centralidad constituyen atributos de ese centro. La concentración hace alusión a la acumulación de funciones en un espacio físico restringido fácilmente reconocible (Camagni, 2010; Derycke, 1983). En tanto la centralidad conjuga la acumulación de esas funciones con la intensidad con que se realizan los intercambios entre oferta y demanda. En la mayoría de los casos la centralidad, además, coincide con las áreas centrales históricas y nuclea determinadas instituciones políticas, administrativas, de

gestión, financieras y de intercambio (Prado Ríos, 2001). De esta forma, la naturaleza del centro radica en constituir un lugar accesible (movilidad) en el cual se desarrollan actividades productivas, comerciales, residenciales y laborales (Camagni, 2010). En este contexto entonces el concepto de centralidad puede ser interpretado de distintas maneras, no obstante, en todas ellas se resalta la noción de acumulación de actividades y funciones urbanas (Verduzco Chávez, 1990).

Posteriormente, y teniendo en cuenta estas diferencias, se seleccionaron y analizaron variables específicas que generan áreas de centralidad[9]. Las mismas fueron agrupadas en cinco rubros: equipamientos administrativos (sedes de gestión y manejo privado de infraestructuras: EJESA S. A., GASNOR S. A. y Agua Potable de Jujuy S. E.); comerciales (bancos y oficinas de telefonía móvil); educativos (universidades públicas y privadas); recreativos (teatros, centros culturales, cines, casinos y bingos oficiales) y sanitarios (centros médicos especializados de alta complejidad). Éstas fueron relevadas mediante el uso de sistemas de información geográfico y la realización de trabajo de campo durante el periodo 2017-2018.

Una vez reconocida la localización espacial de estas variables en el aglomerado se elaboró un mapa de densidad de puntos de servicios (mapa de calor o *heat map*)[10] para analizar de qué manera y con qué intensidad estos equipamientos se distribuían en el territorio. El mapa resultante refleja la concentración de las variables, teniendo en cuenta distribución y cantidad, en un radio específico.[11]

[9] En su tesis doctoral Castañeda (2018) desarrolló una metodología multicriterio para identificar y diferenciar las variables que generan concentración de aquellas que generan centralidad. El estudio se llevó a cabo en una ciudad intermedia del noroeste argentino (el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán), de modo tal que los resultados obtenidos pueden ser replicados en otras ciudades de la región con características similares.

[10] "El concepto de densidad espacial hace referencia a la relación (cociente) entre el nivel de presencia de un fenómeno en un lugar […] y la superficie de ese lugar" (Tisnés, 2012: 100). "El análisis de densidad toma cantidades conocidas de un fenómeno [en este caso los puntos que representan los equipamientos urbanos] y las expande espacialmente basándose en la cantidad que se mide en cada ubicación y la relación espacial de las ubicaciones de las cantidades medidas" (Moreno Jiménez, 1998; citado por Tisnés, 2012: 102). Para este autor las superficies de densidad muestran donde se concentran las entidades de punto y explicita dónde se encuentra cada punto en relación al resto; evidenciando que las celdas más cercanas a los puntos, reciben proporciones más altas de la cantidad medida que aquellas que se encuentran más alejadas.

[11] En las áreas donde hay mayor concentración de equipamientos urbanos la tonalidad es más oscura, mientras que en las áreas con menor concentración la tonalidad es más clara.

Por otra parte, durante el periodo señalado también se llevaron a cabo entrevistas abiertas en profundidad a actores sociales claves representantes del estado, mercado y sociedad (Taylor y Bodgan, 1990; Souza Minayo, 2004), observación con participación (Guber, 2009) y análisis de documentos (bibliográficos, cartográficos, oficiales, entre otros) (Yuni y Urbano, 2006). Su aplicación permitió el estudio, uso y recolección de una variedad de fuentes de información (Vasilachis de Gialdino, 2006) teniendo en cuenta otras variables relevantes como origen, funcionalidad, organización espacial (concéntrica de uno o varios anillos) y área de influencia (impacto local o metropolitana).

Disponer de esta información permitió identificar aquellas áreas con atributo de centralidad y clasificarlas[12]. En este sentido se delimitaron dos categorías en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy: la centralidad principal-tradicional (y su área de expansión e influencia) y una nueva centralidad en proceso de desarrollo. Finalmente, se analizó dicha clasificación teniendo en cuenta la distribución y localización de los corredores comerciales propuestos en el Código de Planeamiento Territorial y Urbano de San Salvador de Jujuy (2011).

Presentación del área de estudio. El aglomerado Gran San Salvador de Jujuy en el contexto regional

La provincia de Jujuy forma parte del noroeste argentino[13]. Los territorios que integran esta región son muy diferentes unos de otros y han sido ocupados de manera diferencial por distintas sociedades a través del

---

[12] Castañeda, Malizia y Boldrini (en prensa) elaboraron una clasificación de la centralidad para el aglomerado Gran San Miguel de Tucumán y delimitaron cuatro categorías: centralidad principal; centralidad secundaria de orden superior; centralidad secundaria de orden inferior; y área con concentración de actividades. Por su parte Beuf (2010) elaboró una clasificación para la periferia de Bogotá: los centros fundacionales de los municipios; los centros comerciales de primera generación y los sectores comerciales aledaños; las centralidades populares; los nuevos sectores centrales; y la centralidad especializada. Y Verduzco Chávez (1990) identificó cuatro niveles de centralidad en Tijuana: el centro tradicional y las nuevas áreas de máxima centralidad; las áreas comerciales de segundo orden; las zonas de centralidad inferior; y las áreas no centrales.

[13] Esta región está conformada por las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán, y ocupa una superficie de 470.184 km^2.

tiempo. A fines del siglo XX y principios del XXI, el NOA se ubica como el territorio en el que la pobreza alcanza las peores condiciones del país y la calidad de vida registra los estándares más bajos[14], en gran medida, fruto del proceso de territorialización experimentado a través de los años (Bolsi & Paolasso, 2009). El deterioro socio-económico de gran parte de sus habitantes y territorios se vincula, principalmente, con la relegada participación de la región en la producción de la riqueza total del país, característica que se acentuó en el marco de las políticas neoliberales (Bolsi & Meichtry, 2006)[15]. Asimismo, en este deterioro también influye la vigencia de un patrón de distribución del ingreso sumamente regresivo (Golovanevsky y Schorr, 2013).

El aglomerado Gran San Salvador de Jujuy está conformado por los departamentos Capital (municipios San Salvador de Jujuy y Yala) y Palpalá (municipio Palpalá) y es la zona más poblada de la provincia. Cuenta con 337.992 habitantes (Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre 2017), es decir que nuclea al 50,2% del total provincial. Al estar localizado en el extremo norte argentino, en una provincia fronteriza (limita al norte con Bolivia y al oeste con Chile), cumple con una serie de funciones que lo diferencian de las otras ciudades intermedias de la región. En la actualidad su desarrollo y expansión se encuentra fuertemente influenciado por la llegada de migrantes del ámbito rural, de pequeños centros urbanos de la provincia y de países limítrofes (Bergesio & Golovanevsky, 2010; Golovanevsky, 2007). Asimismo, se caracteriza por su diversidad étnica aborigen[16] (García Moritán & Cruz, 2012).

Desde la fundación de la ciudad en el año 1593 hasta 1915 el aglomerado creció en forma lenta hasta ocupar 142 ha. Luego entre 1915 y 2014 la

[14] En el año 2010 el 13,71% de hogares del noroeste argentino presentaba Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010) y el Índice de Bienestar era de 6,33 (Velázquez *et al.*, 2014). Esta región, junto con el noreste argentino registran los valores más bajos del país.

[15] Si bien hubo algunas variaciones la región no logró generar una riqueza, aún en la producción agroindustrial, que supere el 10-12% del total nacional.

[16] De acuerdo con la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas llevada a cabo durante los años 2004 y 2005 en todo el país, la provincia de Jujuy presenta el porcentaje más alto de hogares en los que algún integrante se reconoce como indígena o descendiente de indígenas. De la totalidad de los hogares encuestados (141.631), en el 10,5% de esos hogares al menos una persona se declaró descendiente de pueblos originarios. Asimismo, en esta encuesta se estableció que el 38% de la población rural de la provincia de Jujuy es aborigen (García Moritán y Cruz, 2012).

ciudad pasó a ocupar una superficie estimada de 6981 ha. Este crecimiento en sólo 100 años evidencia las dificultades a las que se enfrenta el Estado para planificar y gestionar la ciudad. Durante este periodo se identificaron tres momentos. Entre 1935 y 1958 se triplicó la población como resultado, sobre todo, de la instalación de Altos Hornos Zapla. Posteriormente, entre 1958 y 1967 el Estado se enfocó en la construcción de viviendas para los migrantes que arribaban a la ciudad. Durante el último periodo 1993-2014 la expansión se localizó principalmente hacia el sur, en Alto Comedero, donde se multiplicaron los barrios de vivienda pública y asentamientos informales (Malizia, Boldrini y del Castillo, en prensa, Boldrini y Malizia, 2017) (figura 1).

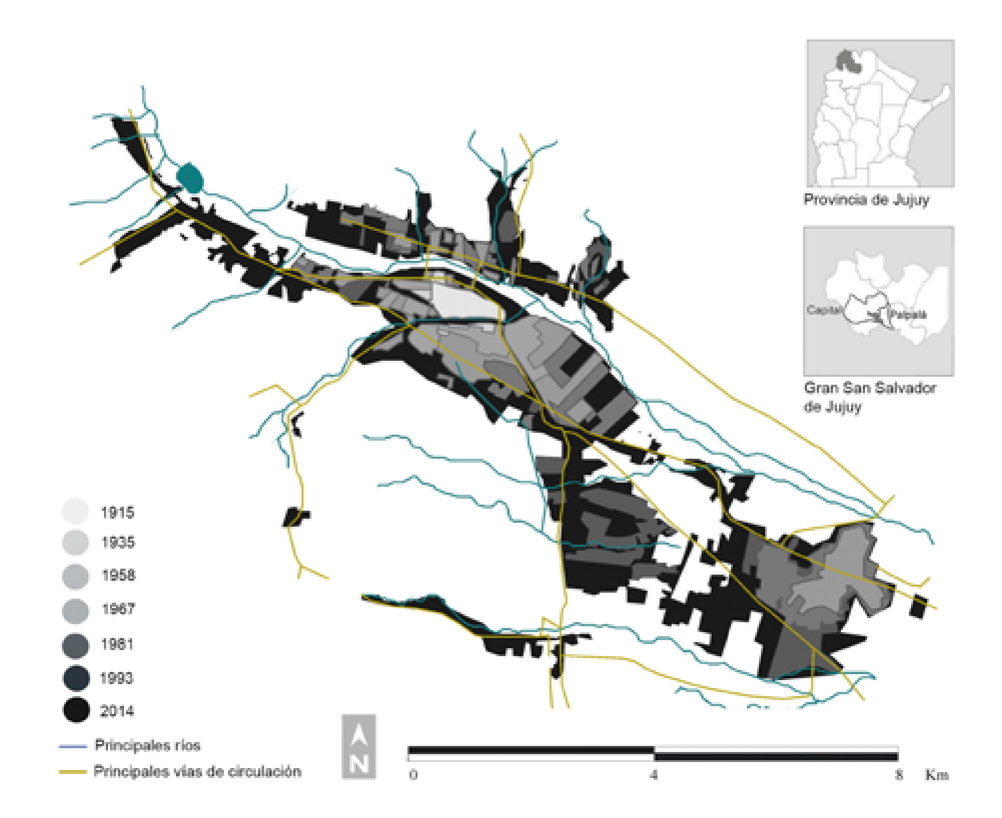


Figura 1. **Localización del aglomerado Gran San Salvador de Jujuy y evolución temporal del crecimiento urbano durante el período 1915-2014.**

Fuente: Malizia, Boldrini y del Castillo (en prensa).

La división social del espacio mantiene continuidad con el desarrollo histórico de la ciudad y con sus características topográficas, y expresa la profundización de la desigualdad, fragmentación y segregación socio-espacial. La ciudad se organiza a partir de un área central situada entre los ríos Grande y *Xibi Xibi* (o comúnmente llamado Chico) que contiene a la centralidad tradicional, es decir al principal centro comercial y financiero. A partir de allí se extiende hacia el norte del río Grande un área considerada eminentemente residencial y hacia el sudeste del rio *Xibi Xibi* un área donde residen grupos medios-bajos y/o bajos en áreas con riesgo de inundación mientras que el incipiente desarrollo de urbanizaciones cerradas se localiza hacia el suroeste en un eje lineal (Malizia, Boldrini y del Castillo, en prensa). De este modo la tensión entre las diferentes lógicas sustentadas por la comunidad, el mercado y el Estado producen el crecimiento del aglomerado Gran San Salvador de Jujuy provocando el progresivo abandono de la estructura urbana tradicional y marcando la tendencia hacia una ciudad segregada y desarticulada.

Presentación de los resultados

La presentación de los resultados se organiza en dos apartados. El primero incluye la clasificación de la centralidad para el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy. Para su desarrollo se tuvieron en cuenta distintas variables socio-comerciales y administrativas y diversos aspectos como origen, organización espacial y particularidades distintivas. En el segundo se presentan los corredores comerciales propuestos en el Código de Planeamiento Territorial y Urbano de San Salvador de Jujuy (2011) y se analiza su relación con los resultados obtenidos en el apartado anterior.

Áreas con atributos de centralidad en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy

Con el fin de elaborar una clasificación de la centralidad en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy se llevaron a cabo distintas actividades que se fueron superponiendo de manera dialéctica durante todo el proceso. En primer lugar se elaboró un mapa de calor (figura 2) para identificar

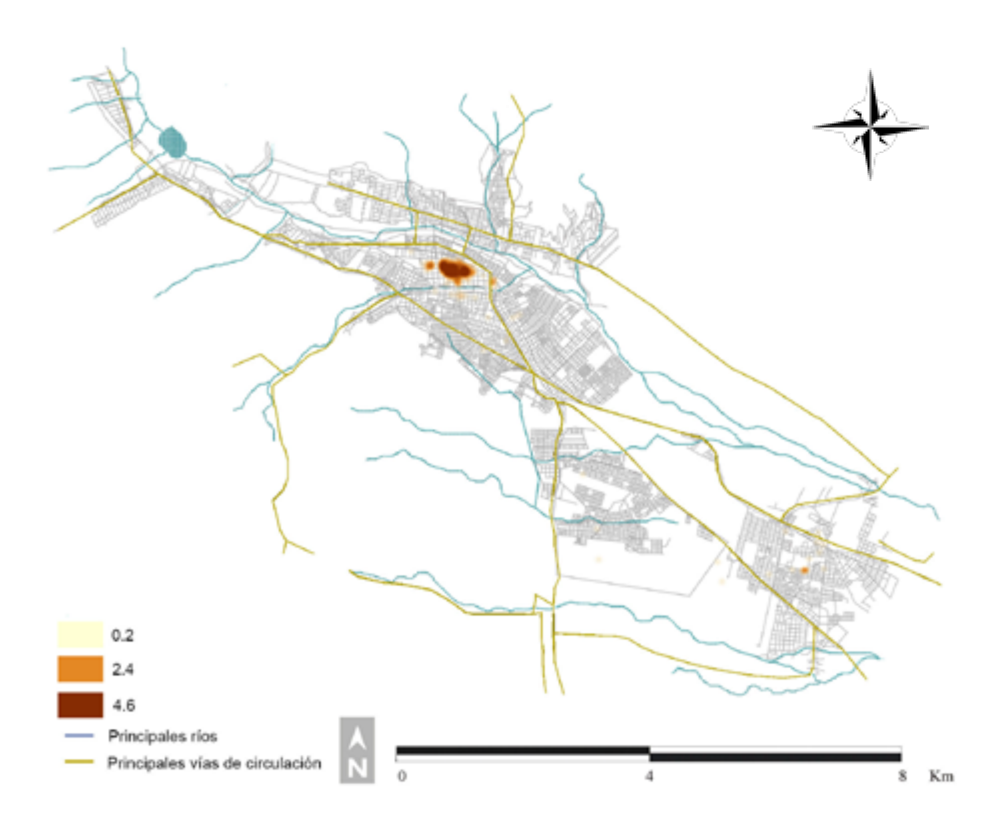


Figura 2. **Mapa de densidad de equipamientos urbanos en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy.**

Fuente: trabajo de campo de la autora (2017-2018).

la distribución e intensidad de las variables seleccionadas en el territorio.[17] En el mismo se observa que aquellas áreas de la ciudad que poseen una mayor concentración de equipamientos urbanos son las que sobresalen en el mapa al pintarse con una tonalidad más oscura, mientras que las áreas pintadas con una tonalidad más clara representan áreas con menor densidad de equipamientos.

Ahora bien, la superposición de la información obtenida en el mapa con el trabajo de campo realizado, durante el cual se relevaron otras variables relacionadas con el origen del centro, la organización espacial (con-

[17] Al respecto ver apartado metodológico.

céntrica o lineal) y el área de influencia (impacto local o metropolitana), permitió detectar dos áreas con atributos de centralidad en el aglomerado: la centralidad principal-tradicional (y su área de expansión e influencia) y una nueva centralidad en proceso de desarrollo (figura 3 y Cuadro 1).

La *centralidad principal-tradicional* (y su área de expansión e influencia) se localiza en el Municipio Dr. Manuel Belgrano y constituye una zona claramente delimitada dentro del área urbana. Su proceso de crecimiento y expansión se encuentra históricamente determinado por la influencia de las condiciones topográficas de la región. Desde sus inicios los ríos Grande y *Xibi-Xibi* han jugado, y lo continúan haciendo, un papel preponderante en la ocupación del espacio y la organización de la ciudad (García Moritán, 2001). De modo tal que este tipo de centralidad presenta aspectos históricos, identitarios y simbólicos que se vinculan estrechamente con el origen de la ciudad. En la actualidad concentra un elevado número de equipamientos urbanos (administrativo, comercial, educativo, recreativo y sanitario) que lo posicionan como centro neurálgico del aglomerado. En él, además, se localiza el único *shopping center* de la provincia inaugurado en el año 2009[18].

Dadas estas condiciones, la centralidad tradicional tiene un área de influencia metropolitana (y en muchas ocasiones provincial) en tanto atrae a gran parte de la población del aglomerado y de otras partes de la provincia y actúa como centro de enlace entre las distintas localidades y municipios que lo rodean. Es una zona de convergencia peatonal y vehicular de máximo acceso. Por ella circulan todas las líneas de transporte público de pasajeros que conectan las distintas áreas del aglomerado. Por lo tanto, el tránsito en esta zona es constante e intenso sobre todo durante los días laborables. Al respecto, un asesor inmobiliario explicaba:

> El centro no da más, los jujeños a las ocho de la mañana nos metemos todos entre los dos ríos [haciendo alusión a la centralidad tradicional] estamos peor […]. Todavía en Jujuy ni las oficinas públicas, ni los locales particulares pueden irse del centro […] hubo intenciones pero no hay caso, todavía no. (E. M., Marcalain Inmuebles, 9/10/2017.)

[18] Los *shopping centers* ofrecen una diversificada mezcla de actividades comerciales y de otros servicios, lideradas por cadenas globales orientadas al consumo (De Mattos, 2010).

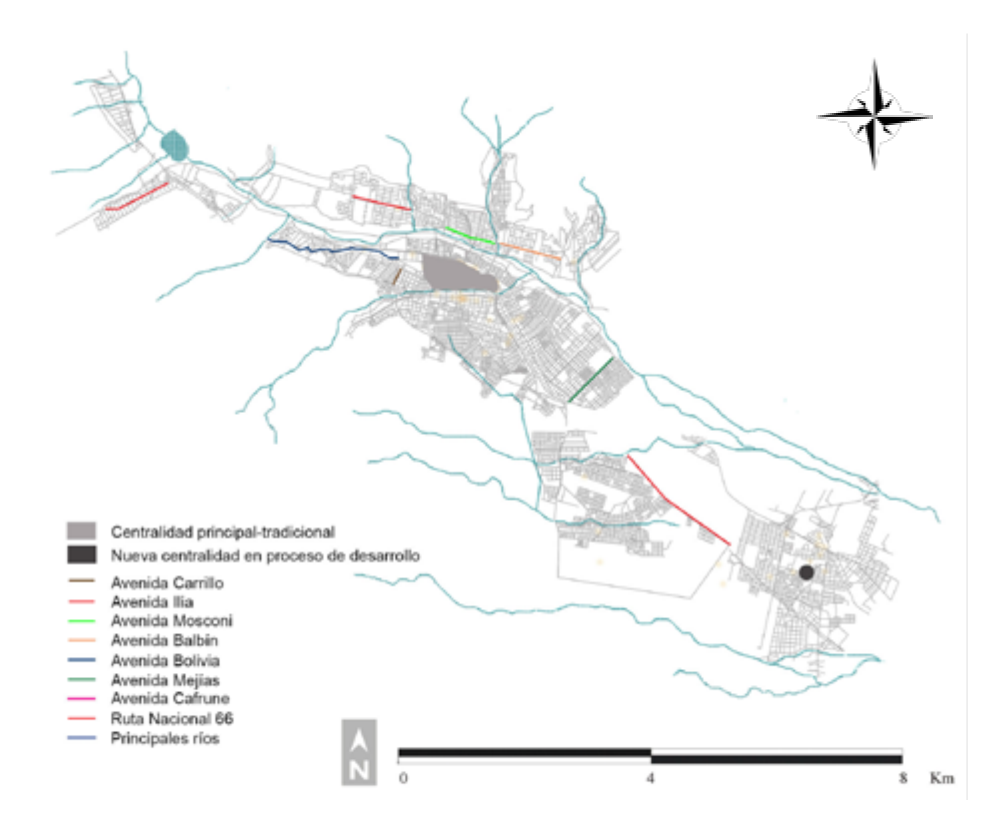


Figura 3. **Localización de las áreas con atributos de centralidad y de los corredores comerciales en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy.**

Fuente: Código de Planeamiento Territorial y Urbano de San Salvador de Jujuy (2011), Dirección de Planeamiento Urbano, Municipalidad de San Salvador de Jujuy; y trabajo de campo de la autora (2017-2018).

Además, en este centro se está desarrollando, en los últimos años, un proceso de renovación urbana que consiste, siguiendo a Mertins (2003), en un cambio de uso del suelo que incluye generalmente la reurbanización y gentrificación suntuosa de áreas céntricas. Se trata del paso de viviendas unifamiliares a edificios en altura cuyo cambio provoca la intensificación del uso del suelo. Esta área se caracteriza por una función que combina actividades residenciales y comerciales cuya oferta aumenta gradualmente.

La *nueva centralidad en proceso de desarrollo*, por su parte, se localiza en el municipio Palpalá. El origen del área central de este municipio se

remonta a la inauguración definitiva en la década del '50 de la siderúrgica Altos Hornos Zapla que atrajo un elevado número de profesionales y técnicos en busca de nuevas oportunidades laborales[19] y que, a su vez, provocó el desarrollo de un centro de relevancia en el contexto local y metropolitano. No obstante, su proceso de privatización durante fines de los ochenta y principios de los noventa trajo aparejado la pérdida masiva de mano de obra y de este modo un intenso proceso de migración inverso (Bergesio, Golovanevsky y Marcoleri, 2005)[20]. Esta situación provocó, además, la pérdida de importancia de este municipio en la región y la consecuente desintegración de dicha área central.

En la actualidad esta zona reúne equipamiento comercial y recreativo poco consolidado con una distribución concéntrica reducida. Su área de influencia es local, es decir que está destinada a satisfacer las necesidades de los residentes de su entorno inmediato. En efecto sus habitantes, para poder proveerse de ciertos bienes y servicios, deben concurrir a la centralidad principal del aglomerado. Para ello cuenta con transporte público de pasajeros que lo conecta con distintas áreas de la ciudad.

El desarrollo de esta nueva centralidad implica la recuperación de una subcentralidad urbana (Ciccolella, 2014), teniendo en cuenta su potencial como área factible de ser dotada con atributos de centralidad (Caporossi, 2017). Al respecto, el intendente de Palpalá opinaba:

> […] en Palpalá hay mucha gente que trabaja en San Salvador de Jujuy. Recién ahora se está logrando generar una movida diferente, un crecimiento […]. En el 2015 no había un supermercado, sesenta mil personas y no había un supermercado […] y había un solo banco que tenía seis cajeros automáticos para esa población […]. Hoy ya hay distribuidos más cajeros, y en marzo va a abrir el tercer supermerca-

[19] Como explica Bazán (1992), esto representó la creación de una importante fuente de trabajo para la población del norte argentino y le permitió a la economía jujeña experimentar un sustancial impulso provocado por la acción directa del Estado. Durante el periodo 1960-1970 la población de Palpalá aumentó alrededor del 190% (Bergesio & Marcoleri, 2008). Esta afluencia demográfica multiregional y pluricultural se plasmó en la distribución de la población por barrios que imponía la fábrica.

[20] Ante esta situación el gobierno municipal, con el objetivo de controlar la migración interna resultante y superar el aumento del desempleo y subempleo fomentó la actividad microempresarial, incrementó los planes sociales y propició el aumento del empleo público (Bergesio & Marcoleri, 2008).

do, está habiendo un empuje diferente que espero que vaya generando empleo, que vaya generando un circuito económico diferente (P. P., Municipalidad de Palpalá, 8 de octubre de 2017).

Cuadro 1. **Identificación de las centralidades en el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy.**

CENTRALIDAD PRINCIPAL-TRADICIONAL
- Posee aspectos históricos, identitarios y simbólicos vinculados con el origen de la ciudad
- El centro histórico se originó en la década de 1910
- Su crecimiento es limitado por la influencia de las condiciones topográficas (ríos Grande y Xibi-Xibi)
- Actualmente reúne equipamiento administrativo, comercial, educativo, recreativo y sanitario muy consolidado
- La zona central está rodeada por un área de expansión e influencia que contribuyen a su envergadura
- Es el centro neurálgico del aglomerado
- Tiene una organización espacial concéntrica (varios anillos)
- Su área de influencia es metropolitana
- Está atravesando un proceso de renovación urbana (de viviendas unifamiliares a edificios en altura)
NUEVA CENTRALIDAD EN PROCESO DE DESARROLLO
- Posee aspectos históricos vinculados con la actividad industrial (siderúrgica) originada en la década de 1950 (Altos Hornos Zapla)
- La inauguración de la fábrica provocó el desarrollo de un centro de relevancia en el contexto local y metropolitano
- La privatización de la fábrica durante el período 1980-1990 trajo aparejado la desintegración del área central original
- Actualmente el área central reúne equipamiento comercial y recreativa poco consolidado
- Se trata de la recuperación de una subcentralidad urbana
- Tiene una organización espacial concéntrica (uno o dos anillos)
- Su área de influencia es local

Fuente: trabajo de campo de la autora (2017-2018).

Los corredores comerciales como propuestas de descentralización metropolitana

Teniendo en cuenta el actual proceso de crecimiento y expansión del aglomerado Gran San Salvador de Jujuy y el consecuente proceso de

complejidad que caracteriza a la centralidad principal-tradicional, en el año 2011 se sancionó el Código de Planeamiento Territorial y Urbano de San Salvador de Jujuy (2011). En el mismo se estableció, entre múltiples aspectos:

> la definición de nuevas centralidades para equilibrar ambiental y políticamente el funcionamiento de la ciudad/territorio, aproximando la población a los equipamientos y servicios que ofrezcan nuevas oportunidades educativo/culturales, de participación, comerciales, administrativas y de servicios, para disminuir el estrés urbano y sobre todo la actual dependencia del área central de los sectores más alejados (art. 7, inciso b).

Para su desarrollo en el código se propuso ejecutar distintos proyectos entre los que se resalta la "promoción de corredores comerciales" que son definidos como "calles o avenidas en donde se localizan primordialmente los usos comerciales, administrativos y de servicios de abastecimiento del sector o barrio" (art. 17, inciso h). Como explicaba un funcionario de la municipalidad "[…] la idea fue generar nuevas centralidades en la ciudad para descongestionar un poco la mega actividad del área central […], se optó por que las áreas principales de edificación sean corredores comerciales definidos en el código de planeamiento" (E. C., Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos, Tierra y Vivienda, 10/10/2017). En tanto otro entrevistado agregaba:

> el plan estratégico plantea una generación de nuevas centralidades […]. Hoy San Salvador de Jujuy tiene catorce centros de participación vecinal y cuatro centros de integración comunitaria, son espacios donde se hacen cumpleaños de quince, velorios, actividades de todo tipo. Además, hay siete centros culturales de los cuales cinco están en los barrios, no están en el centro. O sea que hay una descentralización (G. M., Instituto de Vivienda y Urbanismo de Jujuy, 9 de octubre de 2017).

En estas entrevistas se advierte que el proceso de descentralización propuesto no considera la instalación de equipamientos urbanos como oficinas administrativas, educativas, sanitarias y bancarias, entre otras. Idea que se refuerza cuando se explica:

> […] reconvertir algunas áreas a través del desarrollo económico local que crea puestos de trabajo con la instalación de bares, confiterías, panaderías, comercios […] y que de ultima se complemente con lo otro [refiriéndose a las sedes de oficinas públicas] (E. C., Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos, Tierra y Vivienda, 10/10/2017).

El código establece ocho corredores comerciales distribuidos en distintos barrios de la ciudad con características e indicadores urbanísticos particulares (figura 3). No obstante, en dicho documento no se especifica la manera en que éstos fueron seleccionados. Ante esta situación, desde el gobierno se explicó que:

> en la gestión municipal se decidió la necesidad de definir estos corredores comerciales para ver como reaccionaba el mercado inmobiliario a este tipo de licitación, para ver vocaciones urbanas. A priori podíamos especular y de hecho se hizo, se especuló y ahí están (E. C., Secretaría de Ordenamiento Territorial y Vivienda, Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos, Tierra y Vivienda, 10/10/2017).

En esta explicación se advierte que, pese a existir un documento que regule el ordenamiento territorial y urbano, su implementación pone en evidencia la falta de consulta en el proceso de planificación. En este sentido la lógica de acción implementada por el estado para llevar a cabo la descentralización metropolitana y disminuir la presión urbana en el centro principal, parece no tener en cuenta las necesidades concretas de la población.

En efecto, la población a la que pretenden servir dichos corredores comerciales varía entre los 3000 habitantes como es el caso del corredor Cafrune hasta los 69000 habitantes como en el caso del corredor Alto Comedero (Cuadro 2). Asimismo, en este cuadro se pone en evidencia la diferencia poblacional existente entre los distintos barrios seleccionados. Alto Comedero no sólo es el barrio más poblado, sino que además concentra en la actualidad, la mayor cantidad de asentamientos informales y obras de vivienda pública, motivo por el cual se lo llama la *ciudad de los pobres* (Boldrini y Malizia, 2017). En este sentido la política de descentralización metropolitana propuesta en el código, en lugar de promover la instalación de un corredor comercial en este barrio, debiera propiciar la instalación de una nueva centralidad que conjugue la concentración

de funciones urbanas y la concentración de actividades de manera integradora. Esta situación no sólo contribuiría a disminuir la presión en el área central, sino que, además y sobre todo, beneficiaría a la población del sector más vulnerable del aglomerado.

En la actualidad seis de estos corredores podrían ser definidos como áreas con concentración de actividades (Castañeda, Malizia y Boldrini, en prensa) en tanto tienen una ubicación estratégica en la ciudad ya que están orientadas a satisfacer, principalmente, las necesidades inmediatas de sus residentes más próximos. Mientras que las otras dos áreas carecen de un centro de actividades definido puesto que no poseen, prácticamente, equipamiento e infraestructura urbana de relevancia y los escasos servicios identificados están distribuidos en forma dispersa[21]. En todos los casos, los residentes de estas zonas se ven obligados a desplazarse, cotidianamente, hacia la centralidad principal-tradicional del aglomerado para llevar cabo trámites y actividades y proveerse de los bienes y servicios que le son necesarios.

Cuadro 2. **Localización por barrio de los corredores comerciales y población estimada (2010).**

Corredores comerciales	Barrio	Población	Tipo de área
Avenida Carrillo	Ciudad de Nieva	7.164	con concentración de actividades
Avenida Ilia	Los Perales	6.171	con concentración de actividades
Avenida Mosconi	Chijra	10.327	con concentración de actividades
Avenida Balbín	Bajo la Viña	11.403	con concentración de actividades
Avenida Bolivia	Los Huaicos	4.233	sin centro de actividades definido
Avenida Mejías	Malvinas	13.041	con concentración de actividades
Avenida Cafrune	Villa Jardín de Reyes	3.012	sin centro de actividades definido
Ruta Nacional 66	Alto Comedero	69.070	con concentración de actividades

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos, Jujuy, 2010; trabajo de campo de la autora (2017-2018).

[21] Verduzco Chávez (1990: 294) define a estos sectores como "áreas no centrales" ya que poseen una baja concentración de locales comerciales y de servicios.

Conclusiones

La centralidad en el contexto urbano se refiere, en términos generales, a un área que reúne características funcionales, estructurales y visuales determinadas y forma parte de la mayoría de las ciudades latinoamericanas. En este sentido, entender, promover y desarrollar las centralidades implica tener en cuenta las necesidades, individuales y colectivas, inherentes a la sociedad urbana. Como expresa Caporossi (2017) son una excelente herramienta para motorizar diversos procesos de desarrollo en torno a planes y programas integrales que tengan en cuenta las lógicas de la comunidad, el mercado y el Estado. Para ello, los mecanismos de participación deben estar presentes en todo el proceso y no sólo como instancias formales de cogestión. En el marco de la planificación urbana y territorial, el fortalecimiento de los actores sociales y de las organizaciones de base territorial posibilita articular el tejido urbano con el tejido social, propiciando así la conformación de ciudades inclusivas.

En el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy, al igual que en muchas ciudades latinoamericanas, la intensificación de los procesos de metropolización junto con la profundización de la desigualdad, fragmentación y segregación socio-espacial han dado lugar a la conformación de un territorio cada vez más complejo. En este sentido, la identificación de las áreas con atributo de centralidad debe tener en cuenta que en la configuración del área metropolitana entran en juego distintas dinámicas socio-espaciales inherentes a su devenir histórico y que inciden en la configuración y expansión actual de su territorio.

Las asimetrías de consolidación en los niveles de cobertura de los equipamientos urbanos, entre la centralidad principal-tradicional, la nueva centralidad en proceso de desarrollo y los corredores comerciales ponen en evidencia la vulnerabilidad existente en las distintas partes del aglomerado. El proceso de descentralización metropolitano actual no es suficiente para cubrir las necesidades de todos sus habitantes, de modo tal que muchos de ellos deben continuar trasladándose a la centralidad principal para adquirir determinados bienes y servicios. Para contrarrestar esta situación es fundamental ampliar y/o modificar los patrones de localización de los equipamientos y servicios urbanos asociadas al bienestar social, las cuales en definitiva son los que generan una mayor calidad de vida de la población y permiten una disminución de la brecha existente en la desigualdad socio-espacial.

Referencias bibliográficas

ABBA, A. (2010). *Metrópolis Argentinas: Agenda política, institucionalidad y gestión de las aglomeraciones urbanas interjurisdiccionales.* Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades.

ARRIAGADA, C. (2000). Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. *Serie medio ambiente y desarrollo*, *27.*

BARANGER, D. (1992). *Construcción y análisis de datos. Una introducción al uso de técnicas cuantitativas en la Investigación Social.* Misiones: Editorial Universitaria.

BAZÁN, A. R. (1992). *El Noroeste y la Argentina contemporánea (1853-1992).* Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.

BERGESIO, L. y GOLOVANEVSKY, L. (2010). Ferroviarios y Zapleros en Jujuy: De la seguridad social a la inestabilidad laboral. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, *6*, 7-41.

BERGESIO, L. y MARCOLERI, M. E. (2008). De siderúrgica a turística: Breve historia ocupacional de la ciudad de Palpalá (Jujuy-Argentina). *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, *4*, 45-72.

BERGESIO, L., GOLOVANEVSKY, L y MARCOLERI, M. E. (2005). *Desempleo y pobreza en el conurbano jujeño. Los casos de Palpalá y Alto Comedero.* Ponencia presentada en el Seminario Trayectos y Territorios del Desempleo. Sus efectos sobre los espacios regionales y locales.

BELLET SANFELIU, C. y LLOP TOMÉ, J. M. (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Geo Crítica/Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, *VIII*(165).

BEUF, A. (2010). Nuevas centralidades y acceso a la ciudad en las periferias bogotanas. *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, *40*(1), 147-178.

BOLDRINI, P. y MALIZIA, M. (2017). Urbanizaciones informales: dinámicas y procesos de desarrollo en ciudades intermedias. Los casos del Gran San Salvador de Jujuy y Gran San Miguel de Tucumán (Noroeste Argentino). *Cuaderno Urbano*, *23*(23), 85-106.

BOLSI A. y PAOLASSO P. (Comps.). (2009). *Geografía de la pobreza en el Norte Grande Argentino* (237-246). Tucumán: UNT-CONICET.

BOLSI, A. y MEICHTRY, N. (2006). Territorio y pobreza en el Norte Grande Argentino. *Scripta Nova, X*(218).

CAMAGNI, R. (2010). *Economía Urbana*. España: Editorial INO Reproducciones S.A.

CAPOROSSI, C. (2017). *Las centralidades barriales en la planificación urbana. Barrios pericentrales de Córdoba: el caso de San Vicente*. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades.

CARRIÓN, F. (1987). *Quito: crisis y política urbana*. Ecuador: Editorial El Conejo.

CARTER, H. (1983). *El estudio de la Geografía Urbana*. España: Editorial Instituto de Estudios de Administración Local.

CASTAÑEDA, A. L. (2018). *Metodología de detección de umbrales ambientales en base a los servicios urbanos. Un aporte a la evaluación del área metropolitana de Tucumán*. (Tesis doctoral). Universidad Nacional de Tucumán, Facultad de Filosofía y Letras, Tucumán, Argentina.

CASTAÑEDA, A. L., MALIZIA, M. y BOLDRINI, P. Las centralidades como expresión de la desigualdad urbana. En MALIZIA M., BOLDRINI P. y PAOLASSO P. (Comp.), *Hacia otra ciudad posible. Transformaciones urbanas recientes en el aglomerado Gran San miguel de Tucumán*. Buenos Aires: Café de las ciudades, en prensa.

CICCOLELLA, P. (2014). *Metrópolis latinoamericanas: más allá de la globalización*. Buenos Aires: Café de las ciudades.

CICCOLELLA, P. (2012). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, *8*, 9-21.

MUNICIPALIDAD DE SAN SALVADOR DE JUJUY. (2011). Código de Planeamiento Territorial y Urbano de San Salvador de Jujuy, Dirección de Planeamiento Urbano.

DE MATTOS, C. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, *47*, 81-104.

DE MATTOS, C. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En GERAIGES DE LEMOS A. I., ARROYO M., SILVEIRA M. L. (Comps.), *América Latina: cidade, campo e turismo*. San Pablo: CLACSO.

DE MATTOS, C. (2004). Santiago de Chile: metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista. En DE MATTOS C., DUCCI M. E., RODRÍGUEZ A. y YÁÑEZ WARNER G. (Eds.), *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad?* Chile: Ediciones Sur-Eure Libros, 17-45.

DE MATTOS, C. (2002). *Redes, nodos y ciudades: transformación de la metrópoli latinoamericana*. Chile, III Maestría en impactos territoriales de la globalización en ámbitos periféricos y centrales, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Diseño y Urbanismo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

DERYCKE, P. (1983). *Economía y planificación urbanas*. España: Editorial Instituto de Estudios de Administración Local (*Colección Nuevo Urbanismo*).

FUCHS, P. (1994). Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina. En PUNCEL, C. (Ed), *Las ciudades de América Latina: problemas y oportunidades (Colección Oberta)* (pp. 35-71). Valencia: Universidad de Valencia.

GARCÍA MORITÁN, M. (2001), *La Tacita de Plata ¿una ciudad para todos?,* Inédito.

GARCÍA MORITÁN, M. y CRUZ, B. (2012). Comunidades originarias y grupos étnicos de la provincia de Jujuy. *Población & Sociedad*, *19*(2), 155-173.

GOLOVANEVSKY, L. (2007). *Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza. Un abordaje cuantitativo par Argentina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires-FCE.

GOLOVANEVSKY, L. y SCHORR, M. (2013). Estructura productiva y distribución del ingreso en Jujuy en la primera década del siglo XXI: el círculo vicioso del subdesarrollo. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales,* 11-44.

GOODALL, B. (1977). *La economía de las zonas urbanas (Colección Nuevo Urbanismo)*. España: Instituto de Estudios de Administración Local.

GREENE, M. y SOLER, F. (2004). Santiago: de un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones. En DE MATTOS, C., DUCCI M. E., RODRÍGUEZ A. y YÁÑEZ WARNER G. (Eds.), *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad?* (pp. 47-84). Chile: Ediciones Sur-Eure Libros.

GUBER, R. (2009). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Legasa.

HAESBAERT, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y representaciones sociales, 8*(15), 9-42.

HARVEY, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

HIERNAUX, D. (2006). Repensar la ciudad. La dimensión ontológica de lo urbano. *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, *4*(2), 7-17.

JANOSCHKA, M. (2011). Geografías urbanas en la era del neoliberalismo. Una conceptualización de la resistencia local a través de la participación y la ciudadanía urbana. *Investigaciones Geográficas. Boletín del Instituto de Geografía, 76*, 118-132.

JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure*, *28*(85), 11-29.

LINK, F. (2008). De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile. *Centro-h, 2*, 13-24.

MALIZIA, M. (2011). *Countries y barrios privados en el Gran San Miguel de Tucumán. Efectos y contrastes sociales*. Universidad Nacional de Tucumán-FFyL, Tucumán, Argentina.

MALIZIA, M., BOLDRINI, P. y DEL CASTILLO, A. Crónica de una fragmentación anunciada. Procesos de expansión y modelo urbano para el aglomerado Gran San Salvador de Jujuy (noroeste argentino). En PAOLASSO P.; LONGHI F. y VELÁZQUEZ G. (Coord.), *Desigualdades y fragmentación territorial en la argentina durante la primera década del siglo XXI*, en prensa.

MAYORGA, M. (2013). *Espacios de centralidad urbana y redes de infraestructura*. Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña.

MERTINS, G. (2009). Megacities in Latin America: informality and insecurity as key problems of governance and regulation. *Die Erde*, *140*(4), 391-402.

MERTINS, G. (2003). Transformaciones recientes en las metrópolis latinoamericanas y repercusiones espaciales. En LUZÓN J. L., STADEL C. y BORGES C. (Comps.), *Transformaciones regionales y urbanas en Europa y América Latina* (pp. 191-208). Barcelona: Universitat Barcelona.

MERTINS, G. (1995). *La diferenciación socio-espacial y funcional de ciudades intermedias latinoamericanas: ejemplos del noroeste argentino*. En Actas del I Congreso de Investigación Social. Región y Sociedad en Latinoamérica. Su problemática en el noroeste argentino.

PAOLASSO, P.; MALIZIA, M. y LONGHI, F. (2011). Vulnerabilidad y segregación socio-espacial en el Gran San Miguel de Tucumán (Argentina). En VERGARA DURÁN A. (Ed.), *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina* (pp. 50-71). Colombia: Ediciones Uninorte.

PORTES, A., ROBERTS, B. y GRIMSON, A. (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.

PRADO RÍOS, L. (2001). La centralidad urbana. En CARRIÓN F. (Eds.), *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina* (pp. 289-295). Ecuador: FLACSO.

PRÉVÔT SCHAPIRA, M. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, *19*, 33-56.

SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.

SASSONE, M. S. (2000). Reestructuración territorial y ciudades intermedias en Argentina. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, *XXXII*(123), 57-92.

SOUZA MINAYO, M. C. (Comp.) (2004). *Investigación social. Teoría, método y creatividad*. Buenos Aires: Lugar editorial.

TAYLOR, S. J. y BODGAN, R. (1990). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Buenos Aires: Paidós.

TELLA, G. (2005). Rupturas y continuidades en el sistema de centralidades de Buenos Aires. En WELCH GUERRA M. (Ed.), *Buenos Aires a la deriva: transformaciones urbanas recientes* (pp. 29-73). Buenos Aires: Biblos.

TISNÉS, A. (2012). Análisis de la mortalidad en la ciudad de Tandil utilizando Sistemas de Información Geográfica. *Revista Universitaria de Geografía*, *21*(1).

USACH, N. y GARRIDO YSERTE, R. (2009). Globalización y ciudades en América Latina: ¿Es el turno de las ciudades intermedias en la

Argentina? *Documento y aportes administración pública y gestión estatal*, *13,* 7-38.

VALENZUELA AGUILERA, A. (2002). Las nuevas centralidades. Fragmentación, espacio público y ciudadanía. En CABRALES BARAJAS L. F. (Comp.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 31-64). México: Universidad de Guadalajara-UNESCO.

VAPÑARSKY, C. A. (1995). Primacía y macrocefalia en la Argentina: la transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950. *Desarrollo Económico*, *35*(138), 227-254.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (Coord.) (2006). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa editorial.

VELÁZQUEZ, G., MIKKELSEN, C., LINARES, S. y CELEMÍN, J. P. (2014). *Calidad de vida en la Argentina: ranking del bienestar por departamentos (2010).* Tandil: Universidad Nacional del Centro.

VELTZ, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorio*. Barcelona: Ariel.

VERDUZCO CHÁVEZ, B. (1990). Centralidad urbana y patrones recientes de localización comercial y de servicios en Tijuana. *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, *2*(14), 275-308.

YUNI, J. A. y URBANO, C. A. (2006). *Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación* (vol. II). Buenos Aires: Editorial Brujas.

TRANSFORMACIONES RECIENTES EN EL ÁREA METROPOLITANA DE SALTA: EMERGENCIA DE URBANIZACIONES CERRADAS EN LA SUBCUENCA ARIAS-ARENALES

Ana Santa Cruz
IMHICIHU-CONICET
anasantacruz13@gmail.com

Introducción

En este artículo se propone indagar las transformaciones recientes de la zona oeste del área metropolitana de Salta (AMS) desde el punto de vista de las problemáticas ambientales urbanas. Atravesada por la subcuenca Arias-Arenales, en las últimas dos décadas la zona en estudio registró unas notables modificaciones socio-espaciales y ambientales, principalmente, por la instalación de urbanizaciones cerradas, el aumento de la población con residencia permanente y la construcción de autovías que circunvalan el área metropolitana.

En cuanto al análisis de las problemáticas ambientales, Harvey (1993) indica que "Los ecosistemas creados tienden tanto a representar como a reflejar el sistema social que los hizo surgir, aunque no lo hacen sin contradicciones" (p. 27. Traducción de la autora)[1]. Subraya la activa y constante transformación de la naturaleza por parte de las sociedades, pero condicionada por sus mecanismos y funcionamientos. El medio es construido pero los seres humanos deben continuamente adaptarse a nuevas condiciones, bajo esta premisa, el autor asevera que sociedad y medio ambiente no se entienden como dos sistemas separados, sino como una relación en continuo cambio.

De manera similar, la Ecología política define al "…ambiente [como] construcciones socio-físicas combinadas que son producidas activa e his-

[1] "*Created ecosystems tend to both instanciate and reflect, therefore, the social systems that gave rise to them, though they do not do so in non-contradictory (i.e. stable) ways*" (Harvey, 1993: 27).

tóricamente, tanto en términos de contenido social como de cualidades físicas ambientales" (Swyngedouw, Kaika y Castro, 2002: 3. Traducción de la autora) [2]. Las transformaciones que se observan y se identifican como problemas socio ambientales no son ecológica o socialmente neutras sino que responden a relaciones asimétricas entre los diferentes actores que participan en la continua creación de dicho medio. La disputa entre los diferentes actores sociales resulta en acceso o control sobre recursos, definiendo lógicas de producción, distribución, localización, etc.

Estas disputas cambian históricamente la forma de producir y distribuir los bienes naturales. Acentuadamente, desde el último cuarto del siglo XX, lo que define la relación entre diferentes grupos sociales es la profundización de la mercantilización de la naturaleza y la extensión de la propiedad privada a recursos que anteriormente eran regidos por otras formas de relación social (Ríos y Pírez, 2008).

Metodológicamente, el estudio de espacios frágiles como las cuencas hídricas y sus problemas socio ambientales presenta desafíos específicos. Las cuencas son configuraciones complejas que atraviesan vastas porciones de territorio, no sólo lo local, sino también lo regional, y en casos, lo nacional o internacional, por tanto, es recomendable adoptar una perspectiva multiescalar. También, es importante señalar que todo recorte geográfico realizado con fines analíticos debe dar cuenta de su naturaleza relacional, es decir, de las vinculaciones entre fenómenos e intervenciones que se identifican en diferentes partes o secciones de los sistemas hídricos. Asimismo, su estudio debe ser abordado de modo multidimensional desde lo ecológico, territorial y también, social; y desde una óptica multiactoral, su apropiación y uso incluyen una diversidad de actores sociales, políticos, económicos, etc. (Cappuccio y Mignaqui, 2012)

Desde el punto de vista de las técnicas de recolección de información este trabajo se apoya en información primaria producida durante el trabajo de campo realizado entre 2016 y 2018, con técnicas de observación y entrevistas en profundidad a informantes clave. Así como en fuentes de información secundaria: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivien-

---

[2] "*Environment are combined socio-physical constructions that are actively and historically produced, both in terms of social content and physical-environmental quialities*" (Swyngedouw, Kaika y Castro, 2002:3).

das de 2010, información municipal y material publicitario difundido por las empresas desarrolladoras de las urbanizaciones cerradas analizadas.

Urbanización en la subcuenca Arias-Arenales

La conformación del área metropolitana de Salta ha sido un proceso paulatino, la ciudad central no traspasó los límites naturales de las redes hídricas y las serranías que la rodean hasta mediados del siglo XX. Si bien el departamento Capital ejercía una influencia y atracción en términos de oferta de servicios y volumen de actividades en dirección a los departamentos rurales circundantes, no existía un despliegue funcional o morfológico que diera cohesión a la ciudad con su periferia.

Desde una perspectiva histórica, se identifican tres momentos en el proceso de expansión de la ciudad de Salta (Aguilar y Sbrocco, 2009), en éstos las líneas de ribera de los ríos Arias y Arenales tuvieron diferentes consideraciones. En primer lugar, entre 1940 y 1960, se lotearon las inmediaciones de la trama central para sectores medios y populares migrantes del interior de la provincia. Hasta ese momento, el sistema hídrico actuaba como un límite natural para la ampliación urbana.

En segundo lugar, en los años 1960 a 1980, el Estado Nacional construyó vastos complejos habitacionales dirigidos a sectores asalariados, convirtiéndose así en un actor dominante en la producción del espacio urbano en la periferia salteña. De manera similar a otras ciudades argentinas, esta modalidad derivó en la aparición de barrios asilados de la centralidad, con graves problemas de conectividad. “La construcción de barrios en zonas periféricas, decida muchas veces solo por el bajo precio de la tierra, dejó áreas intermedias que con la especulación inmobiliaria acrecentaron su valor. Era notable e insuficiente la demanda de equipamientos y servicios de agua potable, cloacas, desagües, luz eléctrica, pavimento, medios de transporte, etc. También comenzó a detectarse una inadecuada distribución y escasez de equipamiento social, insuficiencia en la red vial, grandes deficiencias en el sistema de transporte y un notorio deterioro del ambiente natural” (Gómez, 2017: 345). En este caso, se establecieron en los límites del departamento Capital tanto hacia el sur

superando el límite del río Arias como hacia el norte presionando sobre el río Vaqueros (Aguilar y Sbrocco, 2009).

En tercer lugar, el último movimiento se originó en la década de 1990, en el marco de la implementación de políticas nacionales y provinciales de liberalización y desregulación económica; entre ellas, las reformas del Estado Nacional y provincial como agentes productores de vivienda destinada a sectores populares y su papel de productor y distribuidor de servicios básico como agua, energía eléctrica o gas. Las consecuencias principales fueron la polarización social y la fragmentación espacial.

Por un lado, los sectores excluidos del mercado formal de tierras, sin capacidades para pagar el costo de un lote urbanizado, ocuparon terrenos sin acceso a servicios básicos. "El precio de la tierra decide el acceso de la población a la porción del espacio urbano donde podría localizarse: desde un lote legal, con todos los servicios, al mercado ilegal (loteos clandestinos e irregulares), ocupaciones directas (villas, asentamientos, casas y equipamientos tomados) y distintos tipos de inquilinatos, hoteles-pensión, etc. Es importante señalar que el precio de la tierra tiene escasa relación con el precio de "producción" más la ganancia media del mercado, y sí mucha con las rentas o los beneficios extraordinarios que los distintos agentes del mercado quieren obtener" (Clichevsky, 2006: 34-35).

Por otro lado, sectores medios y altos mudaron sus residencias a los suburbios, respondiendo a la oferta de diferentes productos inmobiliarios de baja densidad, algunos con perímetro cercado y con servicios privados de alta calidad. En este trabajo, las urbanizaciones cerradas (UC) se entienden como

> (…) los asentamientos privados que se construyen fuera de la red pública de la ciudad, que se encuentran físicamente separadas por alguna frontera material (perímetro bien delimitado por algún tipo de cerramiento), sobre la base de la producción privada de los servicios urbanos dentro de su territorio, y que ofrecen a sus residentes un conjunto muy amplio de servicios (seguridad, recolección de residuos, etc.) y actividades que normalmente son proporcionadas en las ciudades (recreación, educación, etc.). (Ríos y Pírez, 2008: 64).

En el mercado de las urbanizaciones cerradas, el paisaje constituye un factor central en la eficacia de la propuesta. De ahí que la zona oeste del

AMS, recorrida por la subcuenca Arias-Arenales y emplazada entre las serranías del Valle de Lerma, se convirtiera en una localización propicia para este tipo de desarrollo inmobiliario.

Este último proceso de expansión urbana transformó la fisonomía de los departamentos colindantes, presionando hacia los márgenes a las actividades rurales y dando paso a nuevas combinaciones entre lo rural y lo urbano. En este escenario, las riberas de los ríos Arias y Arenales se incorporaron a la trama urbana de manera desigual. En el sector contiguo a la zona central de la ciudad de Salta se conformaron barrios de distinto nivel de consolidación, distinguiéndose aquellos de apreciable precariedad.

> La ocupación de terrenos aledaños al río, comenzó hace aproximadamente cuatro décadas y a partir de los años 70, se crearon asentamientos en la zona sur. Hoy viven en las márgenes del río, aproximadamente 50.000 personas, muchas en viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo por estar expuestas a inundaciones o asentadas sobre antiguos basurales. La mayoría no cuenta con servicios sanitarios y la basura se arroja en las calles o en el río. (De Viana, 2005: 4).

Por el contrario, hacia el área periurbana se multiplicaron los barrios cerrados y emprendimientos privados.

> Nuevas autopistas iluminadas, como la del acceso a la ciudad, la que conduce al aeropuerto, las que conectan con la Villa de San Lorenzo o el municipio de Vaqueros, conjuntamente con varios tramos de la avenida de circunvalación, serian inauguradas en los primeros años del siglo XXI. Ellas darían motivo a nuevas urbanizaciones, muchas de origen privado y a una mayor expansión urbana de baja densidad. (Gómez, 2017: 363).

En términos generales, la subcuenca Arias-Arenales (parte de la Cuenca Alta del Río Juramento) atraviesa la ciudad de Salta y su área metropolitana. Esta red hídrica abarca una superficie de 1.226km^2 en el centro de la provincia y atraviesa tres departamentos, Capital, Cerrillos y Rosario de Lerma para luego desembocar en el embalse Cabra Corral, ubicado en el departamento La Viña. Sus aguas fueron históricamente utilizadas para riego y consumo humano. Desde el punto de vista ecoló-

gico, tanto los afluentes como el cauce principal constituyen el sistema de drenaje del área.

Desde finales del siglo XX, el recorrido urbano de la subcuenca puede dividirse en tres sectores de acuerdo a los usos del suelo y la afectación ambiental (Fernández, 2014 y De Viana *et al.*, 2005). Así, hacia el oeste se encuentran pequeñas localidades, tradicionalmente asociadas a actividades rurales o de residencia temporal, que en el último decenio han sufrido mutaciones estructurales por la multiplicación de urbanizaciones privadas, tanto de trama cerrada como abierta, la expansión de autovías y el aumento de su población residente. Desde el punto de vista de las problemáticas ambientales, diferentes estudios especializados caracterizaron este sector como el de menor impacto antrópico. Las condiciones de hábitat de los núcleos precarios asentados en las márgenes de los ríos, el riesgo de inundación, la fragmentación de los ambientes, la presión demográfica, la pérdida de biodiversidad, entre otros, han sido identificados como los factores más relevantes a tener en cuenta (De Viana, *et al.*, 2005).

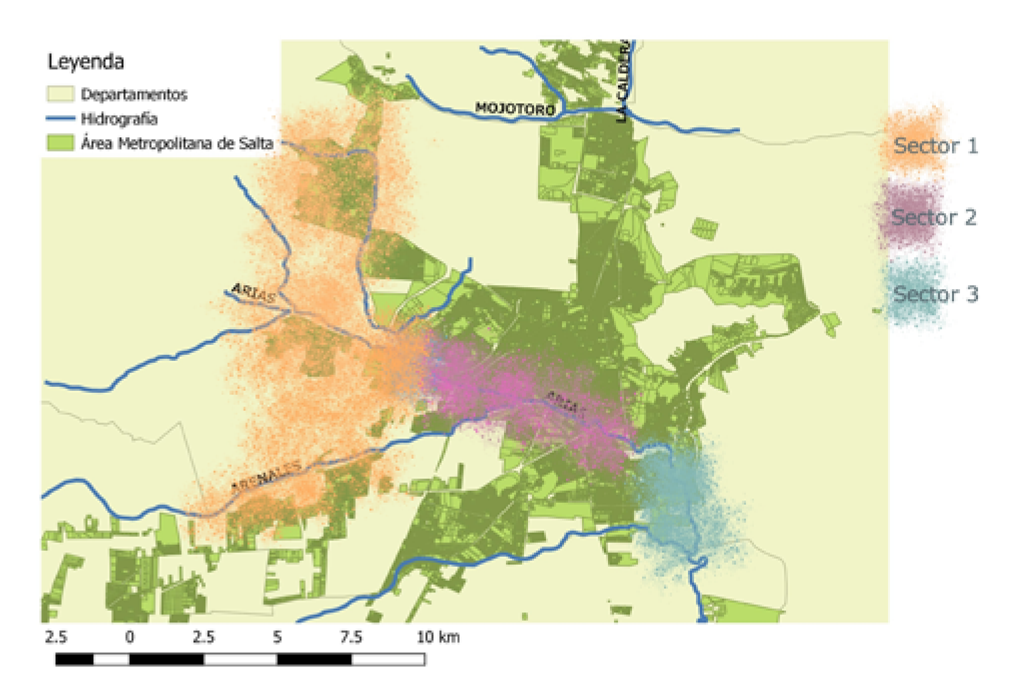


Figura 1. **Identificación de sectores del recorrido de la subcuenca Arias-Arenales.**

Fuente: elaboración propia sobre cartografía de la Dirección General de Inmuebles de Salta (2015).

En segundo lugar, la situación del tramo central se caracteriza por una alta densidad de ocupación del suelo de consolidación diferencial y una deficiente provisión de servicios de saneamiento (como recolección de residuos sólidos y eliminación de efluentes) (Polliotto, 2009). Los diagnósticos urbanísticos de la Municipalidad de la ciudad la caracterizan como un sector marginal, degradado y en conflicto por la ocupación del suelo y por el riesgo de anegamiento (Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental, 2003). Adicionalmente, se ve afectado gravemente por la polución del río (acumulación de residuos, desborde de la planta depuradora de residuos cloacales, entre los más graves).

Por último, el tercer tramo está dominado por el Parque Industrial y, a sus alrededores, asentamientos precarios. Esta zona de concentración productiva también genera residuos que, en parte, se filtran a las aguas del río, por ejemplo, boro (Albarracín Franco, *et al.*, 2008) además, materiales de construcción y otros residuos peligrosos se vierten en las inmediaciones. Desde hace décadas, especialmente en su tramo urbano, el estado ambiental de la subcuenca en este sector es crítico.

A este deterioro persistente se agregaron las inundaciones sufridas por los residentes de los barrios más precarios aledaños al cauce. Durante los meses de lluvia intensa (noviembre a abril), las modificaciones humanas al cauce del río (extracción de áridos que alteran el curso de las aguas, eliminación de basuras y residuos que obstaculizan el flujo y relleno de playas con fines habitacionales, entre las más destacadas) facilitaron el avance de las aguas hacia zonas de inundación ocupadas. El desbordamiento más reciente se produjo en enero de 2011 dejando a cuatrocientas personas afectadas en los barrios ubicados sobre los márgenes del Río Arenales.

A raíz de la situación de contaminación de la subcuenca y, principalmente, de la inundación de 2011, se registraron conflictos y protestas por parte de los residentes. En efecto, el reclamo por una respuesta institucional incluyódesde manifestaciones y acciones colectivas hasta recursos de amparo y demandas judiciales presentadas en las instancias provinciales contra el ejecutivo provincial, el municipal y empresas privadas vinculadas con el empeoramiento de la situación ambiental.

No obstante, previamente a la situación crítica de 2011 diferentes organizaciones, investigadores y universidades habían denunciado la

problemática. Así, el Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental de la Municipalidad de Salta de 2003 caracterizaba la zona de ribera como un ambiente degradado urgido de intervención y saneamiento. Más adelante, la primera sanción del Código de Planeamiento Urbano Ambiental en 2010, la identifica como una de las:

> (…) Áreas Especiales de Interés Urbanístico de Revitalización o Renovación (AE-RE) aquellas que por sus características o emplazamiento constituyen Interfases Urbanas, involucrando situaciones actuales de conflicto urbanístico y/o ambiental y, simultáneamente, potencialidades para convertirse en receptoras de proyectos con alto impacto positivo para la estructura y calidad ambiental del medio urbano. (Código de Planeamiento Urbano Ambiental. Art. 138).

Con todo, las condiciones socio ambientales de la subcuenca son heterogéneas, de ahí que la apropiación y producción de los espacios se opere por parte de sectores sociales diferenciados. Las áreas más afectadas (los tramos II y III) están lejos de ser deseables para la inversión privada[3], dejando su disponibilidad para sectores populares con dificultades para acceder a una vivienda sin otra posibilidad que convivir con los graves problemas de contaminación por deposición de residuos y efluentes, filtración de sustancias peligrosas y eliminación de desechos al cauce. Contrariamente, el tramo I ofrece unas características del paisaje y una relativa baja densidad propicias para el interés de desarrolladores inmobiliarios.

Urbanizaciones cerradas en la subcuenca Arias-Arenales

Los recorridos del río Arias-Arenales y de sus afluentes, hasta su desembocadura en el embalse Cabra Corra fueron, históricamente, lugares escogidos por las elites salteñas para emplazar residencias de fin de semana. Posiblemente a causa del atractivo paisaje, en 1977, se comenzó a edificar La Maroma Club de Campo, la primera urbanización cerrada re-

[3] Si bien existen diferentes proyectos para la renovación del tramo II y para el saneamiento integral del Río Arenales, en los últimos años no se ha modificado la zona. Sí se han realizado limpiezas de residuos y controles a la planta depuradora.

gistrada en la provincia. Construida a 50 kilómetros de la ciudad de Salta sobre el embalse Cabra Corral, este conjunto habitacional de perímetro cerrado no estaba pensado para ofrecer viviendas de uso permanente, sino como un espacio de recreación, con equipamientos deportivos náuticos y algunas edificaciones de uso común. La Maroma incluía todas las características que señalaría tres años después la ley provincial n° 5602/80 de Régimen de los clubes de campo, una de las primera sancionadas en el país (Ramonda, 2008). Esta norma, en vigencia, los define como complejos recreativos residenciales de uso generalmente transitorio, equipados para la práctica de actividades deportivas, sociales o culturales en contacto con la naturaleza (figura 2).

La primera urbanización cerrada para residencia permanente se instaló quince años después. En 1992, inversores locales compraron tierras de reserva del Ejército Nacional al oeste de la capital salteña, para desarrollar un conjunto suburbano que se asemejaba en aspectos funcionales, equipamiento, propuesta comercial, entre otros, a los emprendimientos privados de otras ciudades del país (Vidal Koppmann, 2014). Se trató de El Tipal Club de Campo. Es importante señalar, que este asentamiento pionero allanó el terreno en términos de formar una demanda, en avanzar en condiciones legales e institucionales propicias y en convertir esta zona ribereña en espacios aptos para productos inmobiliarios promocionados desde el punto de vista de la calidad ambiental y de la exclusividad de los residentes. Para esto aprovecharon la cercanía de San Lorenzo, un pequeño núcleo urbano asentado sobre el pie de montaña y en la quebrada del río homónimo, donde tradicionalmente vacacionaban sectores de las clases dominantes. El Tipal fue planificado e edificado por Encón Construcciones S.R.L, una sociedad comercial local con conexiones con el gobierno provincial y el sector inmobiliario. Para el año 2017 había alcanzado un nivel alto de consolidación y ocupación del suelo, con diferentes etapas de subdivisión concretadas. Internamente, se establecieron viviendas en parcelas de diferente superficie así como viviendas en condominio.

Siguiendo la huella de El Tipal, antes del cambio de siglo, se instalaron dos urbanizaciones cerradas más, a saber, Altos de San Lorenzo y La Almudena[4]. El primero, se ubicó en las serranías que rodean la localidad

[4] Actualmente, ante diversos problemas de implementación, La Almudena es un barrio abierto, se eliminó no sólo el perímetro cercado, sino también la gestión privada del asentamiento. En

de San Lorenzo propiamente. La empresa desarrolladora es Altos de San Lorenzo S.A, ocupa 60 hectáreas con terrenos que van desde los 900 a los 4000 m^2.

En una segunda etapa, a partir del año 2005, se registraron dos urbanizaciones que ensancharon el radio de localización. Por un lado, Santa María de la Aguada fue pionera en el nuevo sector de San Lorenzo Chico5. Hacia el sur de la ribera del rio Arias, EIDICO y CPA Emprendimientos Inmobiliarios, una empresa nacional con amplia experiencia en urbanizaciones cerradas y *countriesclub* en conjunto con un estudio local, emprendieron la urbanización de una zona tradicionalmente rural, con tambos y cultivos de tabaco. Este barrio cerrado ocupa 90 hectáreas, con un nivel alto de consolidación y ocupación del suelo. En el otro extremo del municipio de San Lorenzo, se instaló La Hoyada de Castellanos, en una superficie de 29 hectáreas, con un nivel medio de consolidación actual.

En tercer lugar, entre 2009 y la actualidad, se identificaron nuevos emplazamientos en las inmediaciones de la subcuenca. Las características y usos de las localizaciones específicas donde se construyeron fueron heterogéneas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, éstas eran de propiedad privada y se destinaban a la producción agrícola o bien eran tierras en espera de valorización. EIDICO avanzó en la ocupación de San Lorenzo Chico con Chacras de Santa María (80 hectáreas), sin embargo, un nuevo agente desarrollador concentró rápidamente extensos terrenos en la zona. Se trata de Proyecto Norte, un estudio de arquitectura que integra funciones proyectuales, comerciales y administrativas, entre 2011 y 2013 edificaron dos UC Praderas de San Lorenzo y Jardines de San Lorenzo, ocupan 126 y 100 hectáreas respectivamente. Mientras el primero fue rápidamente comercializado y alcanza un nivel medio de consolidación, el segundo aún no concentra una cantidad significativa de viviendas.

También expandiendo hacia el norte el ejido consolidado de la localidad de San Lorenzo, se identificaron San Lorenzo de los Zarzos (EIDICO, y Terrazas de San Lorenzo (Proyecto Norte). Estos dos emprendimientos se ubican en las laderas de las serranías del oeste, bordeando el descenso del rio de montaña. El primero (23 hectáreas) constituye una urbaniza-

paralelo a El Tipal, una urbanización cerrada "exitosa", constituye un interesante caso de estudio como urbanización cerrada fallida.

[5] Denominado de este modo, primero, por desarrolladores, luego se hizo extensivo a uso general.

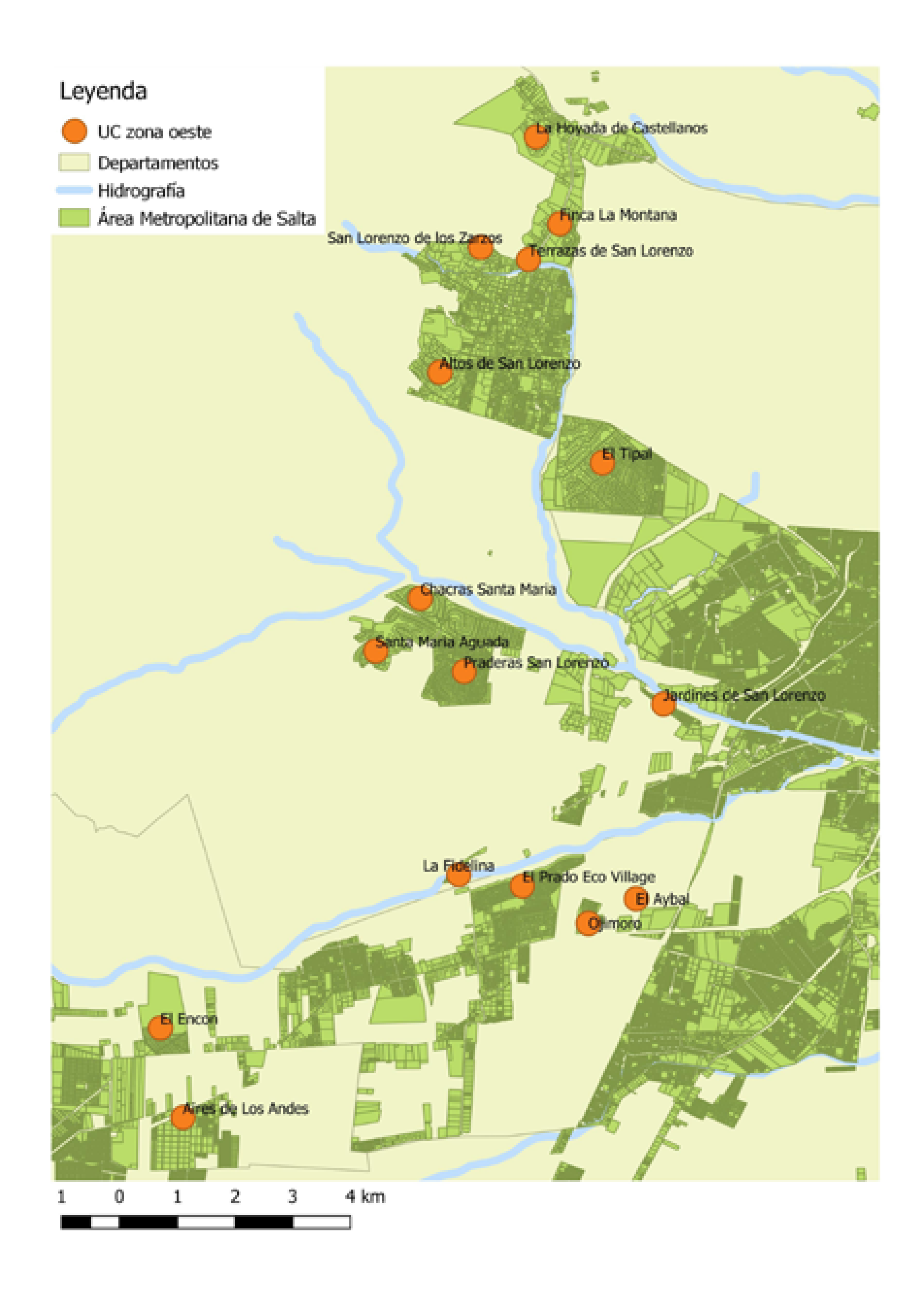


Figura 2. **Urbanizaciones cerradas en el tramo I de la subcuenca Arias-Arenales (2016).**

Fuente: elaboración propia sobre cartografía de la Dirección General de Inmuebles de Salta (2015).

ción cerrada de características similares a las anteriores, el segundo es un conjunto de condominios con perímetro cerrado, con alto nivel de residencia fija. Asimismo en dirección norte, se encuentra La Montaña Club Privado (Proyectos y Desarrollos Urbanos S.R.L., 21 hectáreas), antigua finca perteneciente a la familia Patrón Costas, loteada y convertida en urbanización cerrada en 2014.

Hacia la ribera sur-este del rio Arias, se emplazaron La Fidelina en una superficie de 11 hectáreas, El Prado *EcoVillage*, en un área de 95 hectáreas muy cercana al rio y El Aybal y Ojimoro cercanos al Aeropuerto Internacional de Salta, ocupando 56 y 16 hectáreas respectivamente. Las urbanizaciones cerradas de esta zona alcanzaron un nivel de consolidación medio en un período de tiempo corto, probablemente a esto coadyuvó su mayor cercanía relativa al área central de Salta y, por tanto, la tanto la posibilidad de ofrecer servicios urbanos rápidamente (se profundizará más adelante en este aspecto).

Finalmente, sobre las inmediaciones del rio Arenales, se detectaron dos urbanizaciones cerradas, El Encón y Aires de Los Andes, con nivel medio de consolidación.

Actualmente, la urbanización cerrada de menor extensión es La Fidelina Club de Campo y la de mayor extensión es El Tipal con trescientas. Las subdivisiones destinadas al mercado de vivienda permanente oscilan entre los 1000 m^2 y los 4000 m^2. Asimismo, los servicios básicos que ofrecen incluyen luz eléctrica, agua potable, gas natural y, en algunos casos, red de cloacas. Tanto el diseño como la puesta en funcionamiento de las redes de servicios se gestionan de forma privada ante las empresas prestadoras de la provincia y su factibilidad constituye un requisito para la autorización de los proyectos, este aspecto se profundizará en el siguiente apartado.

Hábitat, problemas ambientales y sostenibilidad

Desde el punto de vista del hábitat, las características del medio construido en el que se inscriben las urbanizaciones cerradas indican tanto calidad de vida de los hogares como modificaciones a las dinámicas ecológicas del área. El concepto de hábitat es entendido como una confi-

guración de servicios urbanos que atraviesan a la vivienda como unidad de reproducción social (Yujnovsky, 1984), y permiten reconocer formas de apropiación y asignación de bienes naturales y sociales.

Ahora bien, en tanto primera aproximación y con el fin de lograr una caracterización general, se estudiarán los servicios urbanos de los asentamientos privados en Salta con las fuentes estadísticas disponibles. No obstante, es importante señalar que para ponderar la temática, éstas presentan limitaciones. En efecto, por un lado, en cuanto al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, los radios censales exceden las demarcaciones de los asentamientos privados incluyendo porciones urbanas o rurales de dominio público o abierto, mientras que otros estudios periódicos como la Encuesta Permanente de Hogares no permiten un nivel de desagregación geográfica adecuado. Por otra parte, la periodicidad decenal de relevamiento del censo, captura una imagen que resulta demasiado estática para analizar las variaciones de una problemática tan dinámica en los últimos años. Con todo, los datos sobre viviendas y hogares que provee el Censo permiten identificar modificaciones a escala local, que afectan los espacios donde se asentaron las UC y sus inmediaciones.

Aún más, si bien los radios censales contienen porciones urbanas más extensas, proporcionan información sobre las modificaciones que se producen en un área. En ese sentido, las intervenciones en un territorio se pueden comprender desde el punto de vista de la relativa violencia que supone una alteración socio ambiental, la cual elimina elementos presentes para instaurar un orden diferente (Swyngedouw, 2011). En este caso, la apropiación de bienes naturales, por medio de la construcción de infraestructuras de servicios, remodela las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Esquemáticamente, se podría señalar cómo la transformación de un espacio rural en uno urbano, sin embargo, las mutaciones contemporáneas relegan el par rural/urbano ante la emergencia de nuevas combinaciones que funcionan como redes entre fragmentos desconectados.

En términos de redes de infraestructura de servicios construidas si bien se observa una relativa heterogeneidad en la situación general, teniendo en cuenta la rápida expansión de las redes urbanas sobre tierras rurales (aun en forma de islas sólo conectadas con el núcleo central por autovías), se percibe una notable trasformación espacial, social y ecológica. Por caso,

de acuerdo al cuadro 1, para 2010[6] el 96% de los hogares emplazados en El Tipal contaban con cloacas, mientras que en las porciones donde se asentaron otras UC, la mayoría de los hogares desaguaba sus residuos líquidos en cámara séptica o pozo ciego. Considerando la fragilidad de los ecosistemas de cuencas hídricas, el vertido de líquidos cloacales altera de manera directa e indirecta las condiciones naturales iniciales (Musso, 2008). En relación al tratamiento de líquidos cloacales, se apostaron plantas en sus perímetros que vuelcan los líquidos tratados a los afluentes o bien usan en parte las aguas para riego de las zonas parquizadas.

Cuadro 1. **Desagüe del inodoro. Hogares es urbanizaciones cerradas y alrededores. Censo 2010 (en porcentajes).**

UC	Cloaca	Cámara séptica y pozo ciego	Sólo a pozo ciego	A hoyo, excavación en la tierra, etc.	Total
La Montaña Club de Campo (norte); Castellanos (radio urbano)	37%	54%	9%	0%	(134) 100%
Altos de San Lorenzo; Las Costas (radio urbano); La Montaña Club de Campo (sur); Terrazas de San Lorenzo	0%	91%	9%	0%	(55) 100%
Santa María de la Aguada; Chacras de Santa María; Praderas de San Lorenzo; La Fidelina Club de Campo	3%	55%	41%	1%	(328) 100%
San Lorenzo de Los Zarzos; San Lorenzo (radio urbano)	3%	86%	11%	0%	(208) 100%
El Tipal Club de Campo	96%	3%	1%	0%	(243) 100%
El Tipal Club de Campo (este); La Almudena (barrio abierto)	59%	38%	2%	0%	(190) 100%
El Prado Eco Village; Ojimoro Club de Campo; Aybal Club de Campo	74%	20%	7%	0%	(274) 100%

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010).

[6] Por extensión del trabajo y también por dificultades en el acceso a la cartografía del Censo de población de 2001, no se presenta una comparación intercensal. Sin embargo, se entiende que sería de gran interés para determinar modificaciones territoriales. Aun así, dadas las fechas de instalación de la mayor parte de UC (desde 2002 en adelante), las variaciones se reflejarán en el censo de 2020.

En cuanto a la red de agua, esta instalación colectiva se extiende en la mayor parte de las UC. En algunos casos, se combina con perforación con bomba a motor, representado ésta un uso menor (Cuadro N° 2). En todo caso, la mayor parte de los hogares residentes en estas tipologías urbanas tienen acceso a una fuente de agua permanente. Asimismo, es interesante destacar que mientras la técnica utilizada para la eliminación y depuración de residuos cloacales expone la distribución de elementos no deseados para las urbanizaciones, que deben ser alejados; el acceso al agua pone de manifiesto una disputa por un bien natural básico para la reproducción humana y social.

En efecto, la zona oeste de la subcuenca Arias-Arenales, contiene la Reserva de Uso Múltiple Las Costas, allí el río Peñalva (afluente del río Arias) se alimenta de aguas del drenaje de las serranías que la rodean. En esta reserva se acumulan recursos hídricos que abastecen al 40% de la población de la ciudad de Salta[7]. La presión de consumo que ejercen los nuevos asentamientos genera tensiones en el territorio. Por caso, se registraron reclamos y oposición de antiguos pobladores de la zona de Potrero Grande (cercana a la Reserva de Las Costas) ante la canalización y extracción de agua de inversores inmobiliarios[8]. De ese modo, se plantea un escenario de conflictos por la distribución de bienes naturales.

Es relevante señalar que en cada momento de expansión urbana de Salta se generaron tensiones por las diferencias de las velocidades de la ocupación de nuevos terrenos y de la extensión de los servicios urbanos necesarios para la reproducción social. Siguiendo a Martínez, la primera mitad del siglo XX:

> Es este un período clave en la historia urbana de Salta, por la definición en la dotación de los servicios de infraestructura básica y que hoy constituye la infraestructura tope de servicios en el área centro que soporta y debe servir a los *extersionantes* [*sic*] requerimientos en el área, en su proceso de crecimiento y en respuesta a la explosión en la ocupación del suelo urbano. (…) [Asimismo, para el año 1980] La

[7] Extraído de: http://www.elintransigente.com/salta/2011/4/14/inicia-manejo-protegida-finca-costas-78726.html visitada el: 05/04/2014.

[8] Se puede seguir el caso en: http://www.quepasasalta.com.ar/noticias/politica_1/reclamo-de-la-comunidad-aborigen-de-lules-frente-a-la-legislatura_56989 ; http://www.originarios.org.ar/index.php?pageid=13&noticiaid=30012; http://www.copenoa.com.ar/Salta-Barrio-privado-deja-sin-agua.html

> ciudad ha crecido aproximadamente 5 veces en cuanto a la ocupación de Suelo Urbano, no así la población, ni los servicios de infraestructura en general y la densidad de ocupación ha disminuido (1982: 80 Número y mayúsculas en el original).

A pesar de que la expansión urbana de baja densidad se verificó en otros periodos históricos de la ciudad, el estado fue el encargado de proveer los servicios básicos, aún con delación. Por el contrario:

> Hacia el año 2015, la ciudad había experimentado una expansión que además de desordenada, caótica, dividida y fragmentada superaba toda predicción posible. Con un área centro que lucía "maquillada" para venderse al turista: refuncionalizada, "restaurada" y una extendida mancha edificada con densidad diversa que parecía haber explotado, salpicado desordenadamente los bordes (Gómez, 2017: 375).

En los nuevos procesos de incorporación de suelo periurbano, ante la ausencia de infraestructura de gran envergadura, los loteos nuevos, por medio de la figura del consorcio, suministran agua a las futuras viviendas por medio de perforaciones individuales[9] (cuadro 2). En el sector oeste, generalmente, se colocan tomas directamente en el río o bien se recurre a pozos con cisterna para bombear. Estos recursos pueden permanecer bajo gestión del consorcio o bien, ser otorgados a la empresa prestadora del servicio a nivel provincial, Aguas del Norte. En el caso de las urbanizaciones cerradas, se verificó que la primera opción es la que prevalece. De esa manera, el servicio y su control de calidad permanecen en manos de actores privados. Si bien, Aguas del Norte debe realizar pruebas y auditorias, sobre todo para evitar la contaminación por vertido de efluentes, las mismas no son periódicas y funcionan como reactivo en casos de denuncias.

Este escenario sugiere, por un lado, un desafío a la idea de una infraestructura del agua estable, centralizada, bajo gestión pública que funcionaba bajo la premisa del servicio universal, aunque generando geografías desiguales de distribución, tal como era conocida en siglo XX

[9] La explicitación de los mecanismos y la red de actores se indagó en entrevistas semiestructuradas a funcionarios provinciales.

para las urbanizaciones capitalistas (Gandy, 2004; Swyngedouw, Kaika y Castro, 2002). En este nuevo contexto:

> Los cambios recientes en el sector del agua y el saneamiento han sido marcados por la transición de un ethos municipal dominado por ingenieros civiles hacia uno conducido comercialmente por la necesidad de satisfacer las demandas de los accionistas, lo cual ha generado intensos conflictos de interés entre los usuarios de los sistemas de agua y las estrategias de maximización de las ganancias de las utilidades privadas (Gandy, 2004: 370. Traducción de la autora) [10].

Bajo la tensión entre acceso y especulación, se evidencia la fragmentación del espacio y la atomización de la producción y de la distribución ante la ausencia de lógicas que permitan una gestión colectiva.

Por otro lado, ante la emergencia de nuevos actores y reglas que intervienen en la gestión del agua, se evidencia la profundización de la privatización y mercantilización de un recurso básico para el sustento humano. Como resultados incipientes, se señalan el subaprovechamiento de la producción de agua en la zona y su distribución desigual entre grupos con diferentes niveles socio- económicos y capacidades técnicas.

Cuadro 2. **Procedencia del agua para beber y cocinar. Urbanizaciones cerradas y alrededores. Censo 2010 (en porcentajes).**

UC	Red pública	Perforación con bomba a motor	Perforación con bomba manual	Pozo	Transporte por cisterna	Agua de lluvia, río, canal, arroyo o acequia	Total
La Montaña Club de Campo (norte); Castellanos (radio urbano)	43%	25%	1%	14%	3%	13%	(136) 100%
Altos de San Lorenzo; Las Costas (radio urbano); La Montaña Club de Campo (sur); Terrazas de San Lorenzo	86%	0%	0%	3%	2%	9%	(64) 100%

[10] "*Recent changes in the water and sanitation sector have been marked by a transition from a municipal ethos dominates by civil engineering to a commercially driven need to assuage the demands of shareholders which has generated intense conflict of interest between the users of water systems and the profit maximization strategies of privatized utilities*" (Gandy, 2004:370).

Santa María de la Aguada; Chacras de Santa María; Praderas de San Lorenzo; La Fidelina Club de Campo	67%	21%	3%	4%	5%	1%	(359) 100%
San Lorenzo de Los Zarzos; San Lorenzo (radio urbano)	97%	0%	0%	1%	0%	1%	(209) 100%
El Tipal Club de Campo	88%	8%	0%	1%	2%	1%	(247) 100%
El Tipal Club de Campo (este); La Almudena (barrio abierto)	57%	31%	0%	2%	10%	0%	(190) 100%
El Prado Eco Village; Ojimoro Club de Campo; Aybal Club de Campo	65%	29%	0%	3%	2%	0%	(279) 100%

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010).

Por otra parte, el consumo de gas señala una diferenciación acentuada por localización. Así, las UC establecidas en las cercanías de los ejidos municipales pudieron prologar la red de combustible llegando a coberturas mayores al 80%. El Prado Eco Village, Ojimoro Club de Campo y Aybal Club de Campo manifiestan una situación intermedia, ya que en estos el 43% de los hogares cocina con gas de red y el 46% lo hace con garrafa. Esto puede atribuirse a la reciente instalación de estos asentamientos en el momento del relevamiento del Censo 2010. Por último, Santa María de la Aguada, Chacras de Santa María y Praderas de San Lorenzo se encuentran emplazados en un área que históricamente era rural, la cual carecía de redes de infraestructura. Por tanto, la mayor parte de los hogares utiliza la garrafa (cuadro 3).

Cuadro 3. **Combustible usado principalmente para cocinar. Urbanizaciones cerradas y alrededores. Censo 2010 (en porcentajes).**

UC	Gas de red	Gas a granel	Gas en tubo	Gas en garrafa	Electricidad	Leña o carbón	Otro	Total
La Montaña Club de Campo (norte); Castellanos (radio urbano	83%	0%	7%	4%	1%	4%	0%	(136) 100%
Altos de San Lorenzo; Las Costas (radio urbano); La Montaña Club de Campo (sur); Terrazas de San Lorenzo	84%	0%	0%	2%	0%	14%	0%	(64) 100%

Santa María de la Aguada; Chacras de Santa María; Praderas de San Lorenzo; La Fidelina Club de Campo	3%	0%	7%	83%	1%	7%	0%	(359) 100%
San Lorenzo de Los Zarzos; San Lorenzo (radio urbano)	74%	0%	2%	23%	0%	1%	0%	(209) 100%
El Tipal Club de Campo	98%	0%	0%	1%	0%	1%	0%	(247) 100%
El Tipal Club de Campo (este); La Almudena (barrio abierto)	94%	0%	3%	2%	1%	0%	0%	(190) 100%
El Prado Eco Village; Ojimoro Club de Campo; Aybal Club de Campo	43%	1%	6%	46%	1%	1%	1%	(279) 100%

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda (2010).

Esta situación estática capturada por el Censo de 2010 se fue modificando con la ocupación del suelo rural, el aumento relativo de la población residente y, de manera significativa, las demandas de los agentes inmobiliarios y desarrolladores. Estos últimos manifiestan como principales dificultades para la constancia y consolidación de la oferta la falta de servicios urbanos y, por otro lado, las trabas burocráticas para la aprobación de los proyectos. Dada la importancia de la inversión y de las capacidades técnicas necesarias para la construcción de la red de gas natural, el estado provincial y la empresa prestadora del servicio, GasNor[11], llevaron adelante la obra del gasoducto San Luis- San Lorenzo que permite la conexión domiciliaria de las viviendas de la zona oeste de la subcuenca Arias-Arenales.

Ahora bien, a la incorporación promedio de trabajo, capital y tecnologías que precisa la urbanización de tierras que forman parte del mercado formal, se adiciona la oferta de servicios suntuosos, característicos de los barrios cerrados como productos inmobiliarios dirigidos a un perfil socio económico alto o medio. En términos generales, las UC instaladas sobre las márgenes de los ríos de la subcuenca Arias-Arenales cuentan con extensos espacios de forestación y parquizado, salón de usos múltiples, algún tipo de canchas de deportes (polo, tenis, futbol, vóley y hockey), gimnasio, pileta de natación e hidromasaje. Dos de ellas (Chacras de Santa María y

[11] Extraído de: https://www.gasnor.com/notas/52/se-inauguro-gasoducto-san-luis-san-lorenzo-provincia-salta visitada el: 30/09/2017

El Tipal) poseen un centro hípico. Adicionalmente, en El Tipal y en Santa María de la Aguada se edificaron capillas.

Si bien estos servicios apuntan a la recreación y a la socialización de los y las niños/as y adolescentes, en adición con la seguridad, la recolección de residuos, el mantenimiento de espacios verdes, entre otros, conforman la producción privada de los servicios urbanos que caracterizan a esta tipología y que, para los residentes, ya no es necesario buscar en la ciudad abierta. Además, en una zona donde las UC se multiplican y dominan las lógicas del espacio, se delinea una nueva territorialidad comandada por la privatización y la fragmentación.

Asimismo, completando la paleta de ventajas y de servicios ofertados, el paisaje es un elemento que se destaca como parte de la operación mercantil. Así, las "(…) privilegiadas vistas a la ciudad, los cerros y colores de la precordillera (…)", la "espectacular vista panorámica a los cerros"[12] constituyen una externalidad positiva que es apropiada por agentes privados e incluida como parte del valor de cambio de la tierra (Sabatini, 1997). Lo mismo se pude decir sobre la cercanía a lagunas, a las riberas o a represas, sin importar si los espejos de agua fueron construidos con el fin de crear un escenario hídrico que robustezca el producto inmobiliario, o si bien, existían en la zona con anterioridad.

> (…) los bienes naturales (agua, flora, fauna, etc.), que en otros momentos históricos eran considerados "bienes libres", pasan a ser regidos por las leyes de la propiedad privada. Los bienes naturales convertidos en "nuevas rarezas" son objetos de uso corriente y la condición de ser raros les atribuye valor de cambio, pudiendo convertirse en mercaderías. (…) Al ponerles precio a los bienes naturales se refuerza la separación entre el hombre y la naturaleza, pese a la apropiación que hace de ella con su uso. Los bienes naturales tienden así a funcionar como soportes de la producción de nuevos valores de cambio, como naturaleza mercantilizada para ser consumida (Ríos y Pírez, 2008: 104).

[12] Extraído de: http://www.eidico.com.ar/barrio_aguada.html y https://www.behance.net/gallery/6855437/OJIMORO-Club-de-Campo

En la composición del diseño del paisaje[13], confluyen la red de servicios urbanos y las características suntuosas. Los diferentes emprendimientos destacan la armonización de las infraestructuras con la naturaleza. Esta operación se realiza con el objetivo manifiesto de la conservación del entorno natural, sin embargo, ésta consiste en intentar borrar las huellas de las modificaciones que causan las intervenciones en el territorio. Así, se muestra como una contribución a la sostenibilidad ambiental la conformación de una red de servicios subterráneos y la incorporación de componentes físico-naturales a la planeación del asentamiento.

En esos términos, la sostenibilidad significa mantener la apariencia "original" del paisaje. Como requerimientos para consolidar ese escenario en el tiempo, se señalan el mantenimiento de la baja densidad de la población residente y los amplios espacios comunes parquizados. De esa manera, se intenta velar las modificaciones territoriales precedentes: movimientos de suelos, creación de lagunas, canalización de redes de servicios, utilización de fuentes de agua, desecho de residuos sólidos y efluentes, construcción de caminos y carreteras, crecimiento del parque automotor, entre los principales. Asimismo, la subcuenca como medio donde se emprende la urbanización sólo es considerada como un entorno, soslayando los límites de la capacidad de carga del ecosistema así como la depredación a la que está expuesta.

La contraparte del ocultamiento de dichas transformaciones es la puesta en práctica de soluciones técnicas, que garantizan el funcionamiento de las nuevas urbanizaciones en un entorno de fragilidad ambiental, relativamente habitado. De ese modo, las soluciones de distinta índole y complejidad tienen en común apelar a la legitimidad de saberes expertos y a la especialización. Los mecanismos que se repiten apuntan a maximizar la utilización de los bienes naturales, reutilizando, reciclando y ahorrando proporciones de energía y materia. Con todo, estas operatorias suelen involucrar escalas y magnitudes que tornan inverosímil suponer que el

---

[13] "El paisaje representa una forma históricamente específica de experimentar el mundo desarrollada por, y con significado para, un grupo social. El paisaje, argumentaré, es un concepto ideológico. Éste representa una forma en la cual ciertas clases de personas se han dado significado a sí mismas y a su mundo a través de su relación imaginaria con la naturaleza, y a través de la cual han subrayado y comunicado su propio rol social y el de los otros con respecto a la naturaleza externa" (Cosgrove, 1998: 15. Traducción de la autora).

ecosistema donde se producen conservará las características y dinámicas anteriores.

Adicionalmente, en esos términos, la sostenibilidad de las UC no puede desligarse de la mercantilización de la naturaleza, es decir, de la valorización de los atributos físico-naturales del entorno. Aún más, si se considera que los inversores explotan las características paisajísticas del tramo I de la subcuenca como parte inherente del valor de cambio, y por tanto, privatizan las externalidades positivas. Mientras que los pobladores de los tramos II y III sobrellevan las consecuencias de la contaminación y las inundaciones, problemáticas creadas en distintas instancias y en espacios distantes, pero que son socializadas al recaer sus consecuencias en los sectores más vulnerables y no sobre los responsables directos.

Asimismo, la capacidad de acumulación de los inversores y de los residentes de los suburbios cerrados les permite por medio de soluciones técnicas y financieras apropiarse de las externalidades positivas, y al mismo tiempo hacer frente a posibles externalidades negativas (Collins, 2010). Mientras que los pobladores más vulnerables, padecen los aspectos desventajosos y encuentran dificultades para aprovechar los favorables[14].

Las soluciones técnicas se destacan también con respecto a una de las características que definen a las UC, a saber, la separación física de su perímetro. En este caso, se registra la incorporación de componentes físico-naturales al diseño. Todas las UC asentadas en el área en estudio cuentan con un cerco perimetral, generalmente consiste en un contorno de alambre tejido hexagonal sostenido por postes de cemento. En los casos de El Prado *Ecovillage* y de San Lorenzo de los Zarzos, a este cerco "artificial" lo antecede uno "natural" que incluye flora autóctona "(…) que se mantuvo como reserva natural (…)"[15], asimismo, gaviones y defensas dispuestas en las riberas actúan como medidas de seguridad que se dirigen a mitigar el riesgo de vivir en zonas inundables, cercanas a ríos.

De ese modo, la fragmentación espacial y los elementos naturales se articulan doblemente. Por un lado, el "cerco natural" que rodea las tramas

---

[14] Por caso, es improbable que de realizarse los planes de renovación del tramo II y de saneamiento del río Arenales los pobladores históricos permanezcan en su totalidad en el área, más aún si se consideran las presiones por la valorización de las propiedades tras una inversión público-privada, además de las relocalizaciones que, en algunos asentamientos precarios, ya se efectuaron.
[15] Extraído de: http://elpradoecovillage.com.ar/

cerradas, parece garantizar el sentido de exclusividad y de separación; al mismo tiempo, es imprescindible para conservar el paisaje y vivir en contacto con la naturaleza. También, los dispositivos privados de seguridad actúan hacia "los otros" sectores sociales que no pueden acceder a ese tipo de urbanización, pero también lo hacen sobre los aspectos no controlables de las fuerzas naturales, pero empleando una disposición de materiales y de diseños que procuran no alterar el paisaje construido.

En suma, con discursos sobre la sostenibilidad y la vida verde, los agentes del desarrollo urbano privado animan a los sectores con capacidad de acceder al mercado formal de la vivienda a mudar sus residencias a los suburbios en asentamientos donde pueden excluir a los sectores subalternos y a la vez desligarse de condiciones ambientales degradadas que otras partes de la ciudad soportan. Sin embargo, para que esto sea posible es necesario poner en juego un mecanismo simbólico y técnico que permita el aislamiento y a la vez que salvaguarde ante los peligros naturales locales. En efecto, como explica Swyngedouw (2011):

> La fantasía de la "sostenibilidad" imagina la posibilidad de una Naturaleza originaria y fundamentalmente armoniosa, una Naturaleza que se ha desajustado, pero a la cual podemos y debemos volver si es gestionada por medio de una serie de soluciones tecnológicas, gerenciales y organizativas (p. 60).

Apuntes finales

Desde mediados del siglo XX, el proceso de urbanización del Área Metropolitana de Salta implicó una incorporación diferencial de la subcuenca Arias- Arenales. Como se describió anteriormente, su recorrido urbano puede dividirse en tres sectores de acuerdo a los usos del suelo y la afectación ambiental. Asimismo, se destacan las diferencias sociales de los residentes de cada sector. En referencia a esto, Harvey (1993) indica que "No solo los ricos ocupan nichos de hábitat privilegiados mientras que los pobres tienden a trabajar y vivir en zonas tóxicas y peligrosas, sino

que el mismo diseño del ecosistema transformado recuerda esas relaciones sociales" (p. 27. Traducción de la autora)[16].

Puntualmente, en este trabajo se intentó abordar las transformaciones territoriales y las situaciones de problemáticas ambientales que la reciente creación de urbanizaciones cerradas podría generar en la sub cuenca Arias-Arenales, en la zona oeste de la ciudad de Salta. Así, la extensión de los servicios en red (agua, gas, cloacas), sugerida por los datos censales, indica acceso a servicios urbanos básicos pero también dan una imagen de la magnitud de los cambios que genera la urbanización. Entre las situaciones conflictivas que se deberán explorar a mayor profundidad en sucesivos trabajos, se identificaron la disputa territorial por las fuentes de agua así como las posibles modificaciones en la red hídrica por deposición de efluentes tanto a la red cloacal como a cámara séptica.

La expansión urbana también produce tensiones entre la lenta provisión de servicios y equipamientos colectivos y la rapidez de la ocupación de nuevas áreas.

> La falta de inversiones de envergadura para estacionamientos, las grandes necesidades de infraestructura vial, servicios, etc. que difícil o escasamente se vieron satisfechos, repercutió en la expansión despareja de la ciudad, que extendió sus límites hacia el oeste y sudeste principalmente. Más allá, por el norte y por noreste, los barrios se unieron prácticamente con los municipios de Cerrillos, Vaqueros y San Lorenzo (Gómez, 2017: 353).

Particularmente, la urbanización comandada por agentes privados generó otras formas de servir estos nuevos espacios. Por caso, para el agua de red se valió de la producción, distribución y gestión individual por nueva urbanización o bien por agente desarrollador. Esto interpela al modelo de infraestructura del agua centralizada, bajo gestión pública que funcionaba bajo la premisa del servicio universal (Gandy 2004; Swyngedouw, Kaika y Castro, 2002). En adición, estos procesos de privatización y de atomización obstaculizan el aprovechamiento de un recurso como el agua, si bien satisfacen el acceso de los residentes de las urbanizaciones

[16] "*Not only do the rich occupy privileged niches in the habitat while the poor tend to work and live in the more toxic and hazardous zones, but the very design of the transformed ecosystem is redolent of its social relations*" (Harvey, 1993: 27).

cerradas, no permiten el uso extensivo y solidario con la ciudad abierta. También, la irregularidad de los controles y la relegación de la empresa prestadora producen situaciones de potencial precariedad y de transferencia de externalidades negativas a otros espacios.

En relación al acceso a la red de gas, las urbanizaciones más alejadas del ejido consolidado se encuentran en una situación de mayor precariedad, a la espera de la conexión a un nuevo gasoducto construido por el gobierno provincial.

Por otro lado, los servicios suntuosos, una característica de las UC, se relacionan con el diseño de un paisaje que es explotado como parte del valor mercantil de los productos inmobiliarios. En efecto, la mercantilización de la naturaleza se funda sobre el ocultamiento de las huellas de las intervenciones territoriales. La impresión de un paisaje impoluto es magnificada en campañas publicitarias, sobre la base de un discurso de sostenibilidad. Para lograr este efecto, se apela a diversas y complejas soluciones técnicas que producen un funcionamiento hídrico artificial, una nueva superficie de suelos y un dispositivo de seguridad que cumple la doble función del aislamiento y la prevención del riesgo ambiental de forma privada.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre la desigual distribución de externalidades en el caso del recorrido urbano de la subcuenca Arias Arenales. Las urbanizaciones cerradas se benefician con las características del paisaje montañoso, mientras que los pobladores de los tramos II y III conviven con la contaminación hídrica producida por la deposición de efluentes y de desechos industriales en el cauce. Aún más, ante eventos periódicos como inundaciones la planeación privada ofrece un control relativo de las externalidades negativas en el tramo I, mientras que en los anegamientos de años anteriores que afectaron sobre todo el tramo II, no se registró un operativo de prevención o de atención inmediata de desastres por parte del Estado local o provincial.

Resultaría pertinente, entonces, señalar como recomendación la planificación integral de la subcuenca, atendiendo tanto a las problemáticas multidimensionales que se presentan así como a las características que adquirió el tramo I, en muchos aspectos opuestas a las fases II y III. Por último, ante la falta de estudios actualizados, se señala la necesidad de un esfuerzo transdisciplinario que evalúe la situación socio ambiental.

Referencias bibliográficas

AGUILAR M. y SBROCCO. E. (2009). Transformaciones e improntas urbanas en un espacio local. El caso de Vaqueros, Salta. *Cuaderno Urbano*, *8*(8), 159-180

ALBARRACÍN FRANCO, S. *et al.* (2008). Relevamiento de zonas contaminadas por industrias borateras en Salta. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, *12*.

CAPPUCCIO, S. y MIGNAQUI, I. (2012). Planificando la cuenca Matanza-Riachuelo: Estrategias de ordenamiento territorial y ambiental en debate. En *Actas 1° Congreso Latinoamericano de Ecología Urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

CLICHEVSKY, N. (2006). Estado, mercado de tierra urbana e inundaciones en ciudades argentinas. *Cuadernos de Geografía*, *15*, 31-52.

COLLINS, T. (2010). Marginalization, facilitation, and the production of unequal risk: the 2006 Paso del Norte floods. *Antipode*, *42*(2), 258-288.

COSGROVE, D. (1998). *Social Formation and Symbolic Landscape*. Madison: University of Wisconsin.

DE VIANA, M. L. *et al.* (2005). *Ecología urbana: diagnóstico sanitario-ambiental en tres sectores del sistema ribereño Arias-Arenales*. Informes Técnicos del INEAH Nº 3. Salta: Universidad Nacional de Salta.

GANDY. M. (2004). Rethinking urban metabolism: water, space and the modern city. *City*, *8*(3), 363-379.

GOMEZ, R. (2017). *La ciudad de Salta: urbanismo, arquitectura y sociedad*. Salta: Universidad Católica de Salta Eucasa.

HARVEY, D. (1993). The nature of environment: the dialectics of social and environmental change. *The Socialist Register*, *29*, 1-51.

MUSSO, H. (2008). *Impacto del Municipio de Salta sobre la contaminación del río Arenales*. Salta: EUNSA.

POLLIOTTO, G. (2009). *En busca de un Río Perdido*. Sevilla: Ed. Universidad Internacional de Andalucía.

RAMONDA, M. (2008). Jerarquía de las fuentes. Su crisis en materia de barrios cerrados y clubes de campo. *Trabajos del Centro*, *5*. Recupe-

rado de: <http://revista.cideci.org/index.php/trabajos/article/viewFile/97/127>. Visitado el 20 de noviembre de 2015.

RÍOS, D. y PÍREZ P. (2008). Urbanizaciones cerradas en áreas inundables del municipio de Tigre: ¿producción de espacio urbano de alta calidad ambiental? *EURE*, *34*(101), 99-119.

SABATINI, F. (1997). Conflictos ambientales y desarrollo sustentable de las regiones urbanas. *EURE*, *22*(68), 77-91.

SWYNGEDOUW, E. (2011). ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. *Urban*, *101*, 41-66.

SWYNGEDOUW, E., KAIKA, M. y CASTRO, E. (2002). Urban Water: a political-ecology perspective. *Built Environment*, *28*(2), 124-137.

VIDAL KOPPMANN, S. (2014). *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires.* Buenos Aires: Dunken/IMHICIHU-CONICET.

YUJNOVSKY, O. (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-81.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Leyes, decretos y otros instrumentos legales consultados

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA. (2003). Plan Integral de Desarrollo Urbano Ambiental. 2 Tomos.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA. LEY PROVINCIAL N° 5602/80 de Régimen de los clubes de campo.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA. EXPEDIENTE N° 380.533 de 2012 de la Vocalía de la Sala Quinta de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y lo Comercial. Amparo caratulado como "Mercado Amelia Emilia vs. Municipalidad de la Ciudad de Salta; Provincia de Salta; Marozzi S.R.L"

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SALTA. EXPEDIENTE Nº CJS 36.155/12 de la Corte de Justicia de Salta del 20 de agosto de 2014. Apelación caratulada como "Mercado, Amalia Emilia y otros vs. Municipalidad de la ciudad de Salta; Provincia de Salta; Marozzi S.R.L. – amparo – recurso de apelación".

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE SALTA. ORDENANZA 14.180 del 08/08/2011. Código de Planeamiento Urbano Ambiental.

Páginas Web consultadas

Diario La Nación <http://www.lanacion.com.ar/842737-el-cielo-como-limite>

Diario El Tribuno <https://www.eltribuno.com/salta>

EIDICO <http://www.eidico.com.ar/>

El Prado Ecovillage<http://elpradoecovillage.com.ar/inicio.php>

El Tipal club de campo <http://www.eltipalsalta.com.ar/#el-club-de-campo>

Guía country <http://www.guiacountry.com/>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos <http://www.indec.mecon.ar/>

Ojimoro club de campo <http://www.ojimoroclubdecampo.com.ar/>

Proyecto Norte <http://www.proyectonorte.com.ar/index.php/desarrollos/>

Urbanizaciones privadas en provincias argentinas <http://www.urbanizacion.com/provincias/salta>

Sobre los autores

Sonia Vidal

Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO) y Arquitecta y Planificadora Urbana y Regional por la Universidad de Buenos Aires. Es Profesora Titular de la UBA y de la Universidad Nacional de Mar del Plata; y Profesora Visitante en universidades de Brasil, Chile y México.

Actualmente se desempeña como Investigadora Principal del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), ejerciendo la dirección del Proyecto "Mutaciones socio-territoriales de grandes áreas metropolitanas del Mercosur" y la Co-dirección del Proyecto Interdisciplinario UBACYT Movilidad y Pobreza. Fase III. Es autora de numerosos trabajos sobre las transformaciones de la región metropolitana de Buenos Aires y sobre el ordenamiento territorial argentino.

Voltaire Alvarado Peterson

Magíster en Geografía y Geomática por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Profesor de Historia y Ciencias Sociales (UAHC). Es profesor asistente en la Escuela de Geografía de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Candidato a Doctor por el Programa de Doctorado en Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile, además de investigador en el Grupo de Trabajo CLACSO "Expoliación Inmobiliaria y Crítica Contrahegemónica". Sus intereses de investigación han estado centrados en la expansión territorial de la propiedad, las nuevas formas subsidiarias del Estado y producción de conflictos metropolitanos.

Cristina Teresa Carballo

Es Geógrafa y Magíster en Políticas Ambientales y Territoriales por la Universidad de Buenos Aires. Docteur en Geographie Sociale por la Université Du Maine (Francia), realizó dos estancias Post Doctorales en el exterior y es Post Doctora en Cs Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Es directora de la Licenciatura en Geografía (CCC), y se desempeña como docente en el Departamento de Ciencias Sociales e investigadora del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), categoría I. Fue directora de la Maestría y Especialización en Ambiente y Desarrollo Sustentable en UNQ (2010-2014). Ha compilado y codirigido obras

vinculadas al campo de los estudios urbanos en su dimensión espacial y ambiental, artículos científicos, dirección de tesis, y ha organizado reuniones científicas internacionales sobre estas temáticas.

Mariela Paula Diaz

Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Socióloga y Profesora en Sociología de la UBA. Es docente de la UBA.

Actualmente se desempeña como Investigadora Asistente del Consejo Nacional de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y forma parte del Proyecto "Mutaciones socio-territoriales de grandes áreas metropolitanas del Mercosur" y del Proyecto Interdisciplinario UBACYT Movilidad y Pobreza. Fase III. Es autora de numerosos trabajos sobre las dinámicas urbanas y sociales de la población migrante en las urbes latinoamericanas (Argentina y Bolivia).

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

Doctor en Geografía Humana por la Universidad de Barcelona y Geógrafo por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es profesor titular y jefe del programa de Doctorado en Geografía, Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador Grupo de Trabajo CLACSO "Expoliación Inmobiliaria y Crítica Contrahegemónica". Con una larga trayectoria de publicaciones y extensión académica en América Latina, sus trabajos han apuntado a la discusión sobre la producción de vivienda en Chile, la transformación e invención de naturaleza y la gestión del suelo como nicho de renta en disputa permanente.

Jimena Dmuchowsky

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Planificación Urbana y Regional (FADU-UBA) y Doctoranda en Urbanismo en la FADU-UBA con una beca interna doctoral CONICET. Forma parte del equipo de investigación del Centro de Estudios del Transporte del Área Metropolitana (CETAM / FADU-UBA) y del Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU). Es docente de la Universidad de Buenos Aires. Ha participado en congresos y jornadas nacionales e internacionales y ha publicado artículos en revistas y libros especializados. También se ha desempeñado como asesora técnica en el Ministerio de Transporte.

Octavio Fernández

Doctorando en Urbanismo, Maestrando en Planificación Urbana y Regional (FADU-UBA) y Licenciado y Profesor en Sociología con orientación en Sociología Urbana (FSOC-UBA). Ha sido becado por la UBA para desarrollar su tesis de maestría y ha realizado publicaciones y expuesto trabajos en congresos de su especialización. Colaboró como asesor técnico en organismos de gestión pública de nivel local y nacional en temas relativos a planes urbanos y gestión del suelo. Actualmente se desempeña como docente en la FADU-UBA y como becario doctoral en el Departamento de Geografía del IMHICIHU-CONICET, donde desarrolla su tesis referida a la optimización de los instrumentos de planificación y gestión territorial en un municipio de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Maria Eugenia Goicoechea

Socióloga y Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Postdoctoral en el IMHICIHU-CONICET. Coordinadora de Indicadores urbanos en el OUL-BAM, perteneciente al CIHAM- FADU-UBA. Docente en la FADU- UBA, en las materias "Investigación: marcos, conceptos y herramientas", cátedra Vidal-Caivano y "Planificación urbana", cátedra García Espil.

Desde 2010 participa de proyectos PIP y PICT referidos a transformaciones socio-territoriales en grandes áreas metropolitanas y del Proyecto UBACYT radicado en el CETAM-FADU-UBA, sobre movilidad y pobreza urbana. Ha presentado avances de investigación en congresos y revistas científicas, sobre ordenamiento territorial, renovación y segregación urbana en la Ciudad de Buenos Aires.

Miguel Lacabana

Licenciado en Economía, Doctor en Ciencias Sociales. Postdoctorado en The Bartlett Development Planning Unit. University College of London. Profesor Titular de Economía Ecológica del Departamento de Economía y Administración y de Economía Ambiental de la Maestría en Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Director del Programa Institucional de Intervención Socioambiental (PIIdISA/UNQ). Director del Proyecto I+D/UNQ "Globalización y territorios vulnerados. La sustentabilidad de la explotación del lito en Argentina" (UNQ) 2017-2019. Es autor de numerosos trabajos sobre territorio, economía y ambiente.

Matilde Malizia

Es Licenciada en Trabajo Social y Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Geografía por la Universidad Nacional de Tucumán. Es Investigadora Asistente del CONICET con lugar de trabajo en el Centro de Estudios sobre Territorio y Hábitat Popular (CETyHaP) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (UNT) y coordinadora del área urbana del Programa de Extensión Mejora del Hábitat Participativo (dependiente del CETyHaP). Ha sido becada por CONICET y Fundación Carolina para realizar investigaciones vinculadas con los procesos territoriales y de expansión urbana en función de diversas lógicas de ocupación del espacio. Ha publicado diversos artículos en revistas nacionales e internacionales y capítulos de libros.

Laura Rodríguez Negrete

Doctora en Ciencias Humanas por la Universidad Austral de Chile, Master in Environmental and Community Land Planning (SUNY-Estados Unidos) y Master in Geography (Syracuse University-Estados Unidos). Profesora de Historia y Geografía por la Universidad Austral de Chile. Profesora de la Escuela de Arquitectura y del Instituto de Arquitectura y Urbanismo en la Universidad Austral de Chile, ha desarrollado sus investigaciones sobre el sentido de los lugares, el patrimonio y transformación histórica de entornos obreros, la construcción de la cotidianeidad como experiencia y la condición de emplazamiento en las ciudades fluviales del sur de Chile.

Julia Virginia Rofé

Doctoranda en Sociología. Socióloga egresada de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA. Profesora titular regular en UBA en grado y post grado. Investigadora formada, ha participado en numerosas investigaciones y actualmente es integrante de los proyectos "Mutaciones socio-territoriales de grandes áreas metropolitanas del Mercosur" y del Proyecto Interdisciplinario UBACYT Movilidad y Pobreza. Fase III.

Es autora de numerosas publicaciones sobre cuestiones relacionadas con el hábitat popular y a la historia contemporánea.

Bárbara Teresa Romano

Profesora y Licenciada en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en Planificación Urbana y Regional en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UBA. Doctoranda en Geografía en la UBA. Se desempeña como docente e investigadora en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Participa en grupos de investigación en el Centro de Estudios del Transporte Área Metropolitana (CETAM-FADU-UBA), y en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET), en temáticas referidas a procesos de renovación urbana, generación de nuevas centralidades y Gestión urbana local en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Ana Santa Cruz

Socióloga, egresada de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Maestranda en Políticas ambientales y territoriales en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, candidata al Programa de Doctorado de la misma casa de estudios. Es becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede de trabajo en el Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, bajo la dirección de la Dra. Sonia Vidal-Koppmann. Actualmente desarrolla investigaciones sobre transformaciones territoriales en el área metropolitana de Salta.

Maximiliano Velázquez

Es licenciado en Sociología de la Universidad de Buenos Aires; especialista en Planificación Urbano y Regional; docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires; investigador del Programa Interdisciplinario de la Universidad de Buenos Aires sobre Transporte (PIUBAT) y del Centro de Estudios de Transporte Área Metropolitana (CETAM) de Universidad de Buenos Aires. Ha presentado numerosos trabajos en congresos nacionales e internacionales en la problemática del transporte, la movilidad, la planificación de ciudades, la historia urbana y los estudios culturales. Realiza asistencias técnicas a gobiernos y diversas organizaciones del sector.

Índice

Las regiones metropolitanas y sus transformaciones socio- espaciales en las décadas recientes han sido objeto de estudio de numerosos trabajos, y los avances en el conocimiento de las mismas no se agotan, sino que por el contrario, van mostrando nuevos aspectos que merecen ser investigados.

Este es el caso del presente libro, que pretende dar continuidad a las investigaciones sobre la región metropolitana de Buenos Aires, analizada desde hace más de diez años por todos los autores que participan en este proyecto, y que en su mayoría forman parte del Grupo de Estudios Metropolitanos del Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET).

La continuación de los estudios sobre la Región Metropolitana (RMBA) ha sido abordada desde dos perspectivas contrapuestas: las lógicas de producción social del espacio y las lógicas del capital sobre la expansión urbana.

No son ajenos a estos procesos los conflictos sociales y ambientales tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como en los municipios que conforman su área de influencia. Por este motivo, el lector podrá encontrar similitudes y puntos de convergencia en los casos analizados que le permitirán reflexionar y repensar la dinámica socio-espacial de regiones metropolitanas, no solo en los casos presentados sino en otros ejemplos y en diferentes escalas geográficas.




ISBN 978-987-4934-01-7
9 789874 934017